

Ciudades para cambiar la vida

Una respuesta a Hábitat III

Jordi Borja,
Fernando Carrión
y Marcelo Corti
(Editores)

Ciudades para cambiar la vida

Una respuesta a Hábitat III

**Jordi Borja,
Fernando Carrión
y Marcelo Corti
(Editores)**

ÍNDICE

- 11 **ESTE LIBRO**
Por Jordi Borja, Fernando Carrión M. y Marcelo Corti
- 17 **INTRODUCCIÓN**
Ciudades resistentes, ciudades posibles
Jordi Borja y Fernando Carrión Mena
- 59 **PRIMERA PARTE**
Sobre ONU-Hábitat y el rol de los organismos internacionales
- 61 De Hábitat II a la Pachamama: mucho por hacer y pocas expectativas para Hábitat III. Michael Cohen
- 85 Borrador de la Nueva Agenda Urbana. Breve recuento del proceso y del producto. Ana Sugranyes
- 94 Estados y ciudades: una lucha desigual. Mireia Belil
- 99 La ventriloquía de HÁBITAT III. Fernando Carrión
- 102 ¿De quién es esta nueva agenda urbana? Pietro Garau
- 109 **SEGUNDA PARTE**
Preguntas y miradas sobre la ciudad
- 111 **1. LA MIRADA DESDE EL URBANISMO**
(LA CIUDAD COMO OBJETO DE ACTUACIONES FÍSICAS)
- 112 *La pregunta por la exclusión y las desigualdades sociales*
- 113 El circuito perverso: exclusión, estigma, represión.
Pedro Pérez

- 118 Las políticas urbanas no generan ciudad. Alicia Ziccardi
- 122 ¿Puede el urbanismo reducir las desigualdades sociales?
Urbanismo y desigualdad social. Roberto Eibenshutz
- 128 Hacer efectivo el derecho a la vivienda y al hábitat.
Gustave Massiah
- 134 *La pregunta por los instrumentos urbanos*
- 135 Las deudas de nuestras democracias en el campo del
hábitat y la vivienda. Andrea Catenazzi y Eduardo Reese
- 144 Desafiar el sentido común de la planificación urbana.
Alfredo Rodríguez
- 148 Por los (grandes) proyectos urbanos “de ciudad” Siempre
nos quedará el ContraPlan. Eduardo Leira.
- 152 *La pregunta por la ética*
- 153 Ética, ley, política, responsabilidad y convicciones en el
urbanismo. Marcelo Corti
- 157 2. LA MIRADA DESDE EL OTRO LADO DEL ESPEJO (LA CIUDAD
COMO ESCENARIO Y CONDICIÓN DE LA VIDA SOCIAL)
- 158 *La pregunta por el género*
- 159 La omisión de género en el pensamiento de las ciudades.
Ana Falú
- 170 Superar el androcentrismo urbano. Marina Subirats
- 174 *La pregunta por el gobierno de los datos*
- 175 La ciudad en el espejo de los datos: ¿qué cara tendrá?
Valerie Peugeot
- 180 Dinámicas colaborativas y ciudad. Joan Subirats

- 185 *La pregunta por el ambiente sostenible*
- 186 **¿Qué son las ciudades sostenibles y cómo pueden llegar a serlo?** Pierre Calame
- 198 **De la ciudad caótica a la ciudad sostenible. ¿Hay respuestas urbanísticas para la ciudad sostenible?** Carlos Hernández Pezzi.
- 203 **La ciudad como mercancía o negocio, ¿no es un atentado a los derechos ciudadanos y a la sostenibilidad del territorio?** José Manuel Naredo
- 208 *La pregunta por la movilidad*
- 209 **El coche mata la ciudad.** Lluís Brau
- 222 **La calle es nuestra... ¿qué hacer con la movilidad tal como existe hoy?** Andrés Borthagaray
- 225 **TERCERA PARTE**
Ideas, derechos y ciudadanía
- 227 **1. EL DERECHO A LA CIUDAD**
- 228 **Desde la perspectiva de los condenados a la ciudad**
Boaventura de Souza Santos.
- 230 **El derecho a la ciudad. ¿Sirve, es movilizador, operativo o solo un tema de moda?** Enrique Ortiz Flores
- 235 **Evolución del derecho a la ciudad a lo largo de 50 años.**
Ana Sugranyes y Jerónimo Bouza
- 243 **2. CIUDAD Y CIUDADANÍA**
- 245 **“Hábitat III tiene una posición neoliberal”. David Harvey sobre la gentrificación.** Entrevista por Marc Martí y Mónica Salazar

ÍNDICE

- 251 **La ciudad es la gente. Una nota sobre Jane Jacobs.**
Mireia Belil
- 257 **La nueva cuestión urbana.** Bernardo Secchi
- 263 **Democratizar la democracia.** Etienne Balibar
- 271 **CUARTA PARTE**
La ciudad en América Latina
- 273 **Hábitat en deuda y activos a futuro: hacia una nueva práctica urbana inclusiva.** M. Gutman
- 290 **Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en América Latina.** Fernando Carrión M.
- 311 **EPÍLOGO**
Proyecto de Manifiesto que se presentará a debate en el Foro alternativo
- 331 **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- 339 **SOBRE LOS AUTORES/AS**

Introducción

Ciudades resistentes, ciudades posibles.

Jordi Borja y Fernando Carrión

1. La inocencia de los urbanistas.

“Los urbanistas hacemos buenos planes pero luego la sociedad los perverte” declaró uno de los más cualificados urbanistas españoles.² De formas distintas lo han dicho numerosos profesionales del urbanismo en América Latina, en Europa y en EE.UU. La planificación ha derivado hacia otros conceptos con objetivos de flexibilidad administrativa y de cooperación público-privada –los planes estratégicos, los proyectos o “grandes proyectos”, los planes económico-sociales territoriales, etc. Son conceptos que podrían ser interesantes pero que, con frecuencia, han servido para flexibilizar el planeamiento en favor de intereses privados. Seamos irónicos, con buenas intenciones y destinados a toda la población. Viviendas dignas para las poblaciones de bajos ingresos y en zonas degradadas y marginales, centralidades accesibles, espacios públicos, equipamientos

17

² Nos referimos a Fernando Terán, prestigioso urbanista, también excelente historiador del urbanismo y amigo. Sin embargo su afirmación securizante para los urbanistas hubiera podido complementarse con las dinámicas excluyentes e insostenibles debido a la financiarización del territorio, la especulación urbana y el derecho prioritario de la propiedad privada, las obras públicas al servicio de la urbanización sin ciudad, etc. Ver *Ciudades, ecuación imposible* (Belil, Borja y Corti, 2012), con contribuciones de Michael Cohen, José Manuel Naredo, David Harvey, Alfredo Rodríguez, etc. Todos los citados son también coautores de este libro.

y servicios para todos, protección del medio ambiente y austeridad respecto a las energías no renovables, generación de empleo y fomento de la actividad económica, infraestructuras integradoras para los sistemas urbanos y regionales, etc. Los mismos conceptos se repiten en los discursos oficiales. Nos dicen que necesitamos ciudades competitivas, socialmente cohesionadas, sostenibles, seguras, gobernadas con eficacia y transparencia y participativas, muy participativas. Lo proclaman a la vez las organizaciones internacionales, los gobernantes a todos los niveles, los profesionales y los pensadores (como los que nos dicen como han de ser las ciudades), e incluso muchas (no todas) entidades cívicas y organizaciones sociales. Los consensos son siempre sospechosos y de buenas intenciones el infierno está empedrado.

El discurso urbanístico bienintencionado de unos o simplemente retórico de otros es en muchos casos inoperante y a veces cínico. Las dinámicas urbanas contradicen casi siempre los discursos, sean de los políticos o de los planificadores. Estas dinámicas superan a los planes o proyectos. Y sobre todo, porque existen mecanismos socio-económicos y políticos que son factores causales que generan efectos perversos, en unos casos pervirtiendo los contenidos de los planes o proyectos o por que los resultados de éstos tienen efectos contrarios a las buenas intenciones previstas. Los ejemplos son conocidos. En unos casos se modifican los planes y proyectos antes de su ejecución o a posteriori. En otros casos se producen efectos sociales contrarios a los queridos o esperados por los colectivos sociales, como ocurre con los procesos de "gentrificación". Sin intervenir sobre los marcos legales y sin una voluntad reformadora por parte de la acción gubernamental, el planeamiento y los proyectos bien intencionados resultan contradictorios.

Los conceptos generales que orientan los planes y proyectos citados son ya en sí mismos sospechosos. ¿Las ciudades (o los territorios) deben ser competitivas? En realidad la *competitividad* casi siempre tiene efectos sociales y ambientales negativos, favorece a los inversores y a los especuladores, aumenta la segregación social y reduce la ocupación, genera despilfarro, etc. La *sostenibilidad* es un brindis al sol sin ningún efecto práctico. La *cohesión social*, concepto vago, evita referirse a las desigual-

dades sociales y espaciales. La *participación* –cuando se institucionaliza– está diseñada y gestionada por los gobiernos locales y se utiliza para crear consensos pasivos. La *governabilidad* se utiliza para aumentar la inflación institucional y la multiplicación de cargos públicos y el resultado es más confusión y opacidad; en resumen, irresponsabilidad. La *seguridad* no se refiere a ocupación, pensiones, protección social acceso a la vivienda o a la sanidad pública. Más bien sirve para generar miedos y control del espacio público, favorece la atomización y el individualismo, generaliza a colectivos enteros como “clases peligrosas” (jóvenes, inmigrantes, sectores pobres, etc.). La ciudad futura aparece únicamente mediante diseños de grandes proyectos urbanizadores que no tienen nada que ver con las esperanzas de las mayorías sociales.

La mayoría de los gobiernos, nacionales o locales, utilizan estos conceptos para legitimar operaciones dudosas o simplemente retóricas. Las instituciones políticas representativas no denuncian o no exponen las limitaciones del marco político-jurídico estatal y las complicidades con los intereses privados de los grupos dominantes. Aceptan los beneficios especulativos de la propiedad privada del suelo, la consideración de la vivienda como mercancía, la gestión bancaria fraudulenta de los ahorros y de los créditos hipotecarios, la privatización de los servicios de interés general, etc. Estos factores causales del malestar urbano tienen complicidades. Los profesionales del urbanismo, se supone, deben conocer las causas económicas y políticas y se relacionan con los actores operativos privados y las complicidades públicas. ¿Por qué no denuncian las normas que limitan el poder público y favorecen a intereses particulares en muchos casos especulativos o fraudulentos? ¿Por qué no publicitan las responsabilidades por corrupción, cobardía o presión ambiental, o el comportamiento de los gobernantes? Si no son cómplices hay que suponer que son muy inocentes. Pero entonces mejor que se dediquen a otros menesteres. Debieran estar en el limbo, pero no existe ni en el cielo ni en la tierra.

2. ¿Existe la ética del urbanismo?

El urbanismo, como otras profesiones, determina las condiciones de vida de la ciudadanía. Por lo tanto sus fundamentos básicos son éticos, humanistas o sociales. Los fundadores del urbanismo, entre ellos Cerdá y otros muchos,³ parten de algunos principios elementales. Primero: la ciudad debe garantizar a todos los habitantes por igual el acceso a los bienes y servicios que son comunes o necesarios a todos (vivienda, transportes, reconocimiento, espacio público, etc.). Y segundo: contribuir a las transformaciones sociales, económicas, culturales y política con el fin que el objetivo (el derecho) anterior sea realmente efectivo. El urbanismo nace con dos almas que pueden ser complementarias o contradictorias. El primer fundamento es funcional pero de carácter universal: construir la ciudad igualitaria (Cerdà), el acceso a todos de los bienes y servicios urbanos. El segundo es político: intervenir mediante el urbanismo en la reducción de las desigualdades y promover la calidad de vida de los ciudadanos. El urbanismo funcional se basa en el racionalismo de la organización de la sociedad industrial. La vocación socio-política se inspira en el socialismo utópico y posteriormente en el marxismo y el pensamiento crítico y alternativo⁴. Pero el urbanismo ha traicionado muchas veces sus fundamentos y de forma muy evidente en las últimas décadas. Si en las ciudades se multiplican las desigualdades espaciales, el desarrollo urbano es

3 Desde mediados del siglo XIX hasta el urbanismo contemporáneo de mediados del siglo XX se constituye un corpus doctrinal y empírico muy sólido. Nos limitamos a citar algunos nombres como Cerdà (su libro fundacional "Teoría general de la urbanización" escrito en la segunda mitad del siglo XIX es aún una referencia fundamental), Haussman, Stübben, Sitte, Garnier, Wagner, Geddes, Abercrombie, el Movimiento moderno (CIAM, Le Corbusier, Sert y Torres Clavé en Catalunya, Arturo Soria –un personaje singular– en Madrid), la Escuela de Chicago (Robert Park y otros), la Bahaus, Stein, Mumford, Lynch, Jane Jacobs. Y el libro de J. L. Sert, "¿Podrán sobrevivir nuestras ciudades?" (1942, citado más adelante). El urbanismo posterior a los años cincuenta ha debido confrontarse con la ciudad metropolitana. Pero las instituciones políticas en la mayoría de los casos aún no se han enterado que la ciudad metropolitana existe desde hace más de 50 años y son excepciones los casos en que hay verdaderos gobiernos democráticos y con competencias propias de una gran ciudad.

4 Como la autogestión y la ciudad colaborativa, la visión de género sobre la ciudad (ver los textos de A. Falú y M. Subirats en este libro), el ecologismo, etc.

insostenible y la economía especulativa en nombre de la competitividad destruye el capital fijo y social, hay que asumir que los urbanistas en sentido genérico tienen una cuota de responsabilidad en la injusticia espacial, como señala B. Secchi.⁵

Los fundamentos éticos han sido pervertidos por las prácticas de los gobernantes y de gran parte de los profesionales. Se vulneran explícitamente todos los valores y razones de ser del urbanismo⁶. Otras profesiones, como la sanidad o la educación, mantienen formalmente códigos éticos, incluso concretados en la legislación y en los reglamentos de las organizaciones profesionales, aunque en la práctica se conculcan. En cambio, en la planificación territorial, el urbanismo y las políticas de vivienda se cometen barbaridades (véanse por ejemplo los estropicios del boom inmobiliario de la última década en España, en Estados Unidos y otros países) sin exigir ninguna responsabilidad a profesionales, promotores, funcionarios y gobernantes. Los arquitectos, planificadores, urbanistas y otros profesionales son cómplices inimputables, actúan sin ninguna mala conciencia. La excusa: es lo que quiere el alcalde o el cliente.

21

Entre los valores éticos y las intervenciones concretas en el territorio (planes, proyectos, programas, actuaciones puntuales, actuaciones privadas, etc., es decir las técnicas) hay el marco político-jurídico y las decisiones de los gobiernos (nacionales o locales) y su relación con los actores privados. El urbanismo es una actividad reglada. En la práctica también puede ser muy arbitraria (lo cual se presta a la corrupción). El marco legal es a la vez garantía del interés general y protector de los derechos individuales. Y en nombre de la propiedad privada se facilita la especulación del suelo que es una de las principales causas de los procesos urbanizadores más perversos. A continuación interviene la legislación específica, las políticas públicas sectoriales, los planes y proyectos municipales, etc. Para todo ello, hasta el proceso de ejecución, son indispensables los pro-

5 Ver la contribución de B. Secchi en esta obra (pag. 257) y su libro "Ciudades de ricos, ciudades de pobres".

6 Son innumerables las obras, a veces promovidas y firmadas por prestigiosas personalidades, que se hicieron a sabiendas que eran contrarias a los principios éticos elementales; es el caso de vías rápidas que fracturan la ciudad o conjuntos de viviendas perdidas en tierra de nadie.

fesionales, sean funcionarios o contratados por las administraciones públicas o las empresas privadas. ¿A la hora de asumir los encargos tienen en cuenta la ética de la profesión?⁷

En resumen el urbanismo es primero ética y política, luego su concreción supone utilizar e innovar las técnicas urbanísticas adecuadas y dialogar con los actores políticos y económicos y la ciudadanía interesada. No es una caja de utensilios como la de un fontanero, es un proceso complejo que se desarrolla en el tiempo y en el espacio, entre lo simbólico y lo material, y en el que participan múltiples actores. Entre ellos, los urbanistas, sean planificadores, arquitectos, ingenieros, juristas, geógrafos, economistas, sociólogos, paisajistas, ambientalistas, filósofos, activistas sociales, etc. Sin embargo son indispensables y de nada sirven los valores y las ideas, las decisiones políticas y las movilizaciones sociales, si no se disponen de los instrumentos propios del urbanismo, sea para hacer o deshacer la acción en el territorio.

22

Sin embargo la política predetermina el urbanismo.⁸ Es la política estatal la que define el marco legal (la fiscalidad, el suelo, la gestión o la concesión de los servicios urbanos, etc.), la que promueve las grandes infraestructuras y los programas de vivienda, la que establece las regulaciones al sistema financiero, la orientación de las empresas públicas o parapúblicas (agua, transportes etc.). Son los gobiernos locales o regionales los que definen el planeamiento y la programación de los procesos de urbanización, los programas o actuaciones integrales o sectoriales en la ciudad compacta, los que establecen convenios con los privados y controlan la gestión y la disciplina urbanas, etc. Es política formalizar los instrumentos y mecanismos para facilitar la participación de la ciudadanía, tanto en los procesos deliberantes como en los de seguimiento de las actuaciones urbanísticas. No son los urbanistas o los arquitectos los que

7 Por ejemplo: los barrios cerrados. Es la negación de la ciudad, inadmisibles para un urbanismo democrático. Pero estos barrios se multiplican y los hacen profesionales.

8 El poder económico difícilmente acepta esta concepción del urbanismo. En un Encuentro internacional celebrado en Cali (octubre 2015), patrocinado por la Cámara de la Construcción de Colombia, su presidenta declaró enfáticamente en su discurso que es el mercado el que debe definir el planeamiento. En ningún momento se refirió a los ciudadanos, a las periferias urbanas, a los sectores que no pueden acceder a la vivienda formal.

hacen la ciudad, aunque a veces se lo creen. La hacen en parte los gobiernos pero con mucha frecuencia los "developers" reales son los actores económicos (financieros, constructores, promotores, propietarios del suelo), las dinámicas de oferta del mercado y los comportamientos sociales. Los actores sociales o ciudadanos con el apoyo de los profesionales inciden relativamente, casi siempre en menor grado, en el proceso urbano. Pero son ellos los que pueden cambiar el mundo globalizado y destructor de la ciudad. Salvando a las ciudades se salvará el mundo.⁹

3. El mundo globalizado se urbaniza, la ciudad se dispersa, la ciudadanía se atomiza.

El mundo urbano se tribaliza, la hecatombe de Kigali nos acosa,¹⁰ las desigualdades y las exclusiones se convierten en bombas de relojería. Las conferencias internacionales nos advierten retóricamente que el territorio no puede soportar el calentamiento del planeta, la contaminación del aire, el despilfarro del agua, del suelo y de las energías no renovables, la destrucción o la banalización de los paisajes, el incrementalismo institucional fuente de la opacidad, la ineficiencia y la corrupción de muchos gobiernos y agencias o empresas de servicios. Y se lamentan de la pobreza, del hábitat degradado o informal, de la miseria infantil, de la desocupación, de la inseguridad y de la violencia, especialmente de género. Como los tribunos de la plebe, denuncian pero sin criticar las causas y mecanismos que crean estas situaciones, sin concretar los actores responsables que por acción y por omisión hacen de la ciudad un lugar de desposesión y exclusión. La urbanización extensiva y especulativa es la disolución de la ciudad y la ciudadanía.

Los procesos sociales, económicos, tecnológicos y culturales son globales. Pero el urbanismo es local. Cada ciudad tiene una especificidad propia y los marcos políticos y jurídicos son de ámbito estatal y local. No

⁹ Ver el artículo de J. Borja "Ciudades y arquitectos" (El País, 17-7-2015)

¹⁰ Kigali, la capital ruandesa, dividida en compartimentos estancos, unos ocupados por hutus y otros por tutsis. El resultado fue una masacre masiva; primero de tutsis por parte de los hutus y luego éstos a su vez fueron diezmados por los tutsis.

hay, o es muy genérica y poco o nada tenida en cuenta, una regulación adecuada de los procesos globales que actúan en mercados salvajes, donde los poderes financieros y las empresas multinacionales imponen su fuerza sobre los Estados y los gobiernos locales. Es precisamente en el nivel local donde se materializan los efectos y desde donde es posible plantear la resistencia. Pero es necesario tomar conciencia de los procesos globales visibles que inciden, en muchos casos negativamente, en los territorios urbanos.

Las ciudades compactas y complejas devienen centros gentrificados, reductos selectivos de grupos privilegiados. O lo que fueron espacios populares, de poblaciones mezcladas o marcados por grandes infraestructuras (puertos, aeropuertos, gran industria) se reconvierten en enclaves de oficinas, comercios y "gente bien". A veces, mal llamados Grandes Proyectos Urbanos. O se privatizan zonas, calles y plazas, y se fabrican "barrios cerrados". Los "centros" más o menos históricos o se degradan y son zonas de exclusión, o se museifican o se turistizan y pierden su función integradora. Estas transformaciones son el grado máximo de alienación urbana, de desposesión de la mayoría ciudadana.

24

Pero es en las periferias donde se desarrolla la no-ciudad, la urbanización sin ciudad. Es la urbanización difusa y fragmentada, segregadora, rompedora de los lazos sociales y culturales. La mixtura propia de la ciudad es substituida por la guetización y la atomización. La cultura ciudadana deviene tribu o individuos aislados. Son los territorios de la especulación, de los conjuntos más o menos ricos encerrados como en una fortaleza. O conjuntos sociales o informales excluidos de la ciudad.¹¹

Son los pobres, las poblaciones de bajos ingresos, los que más necesitan de la ciudad. Sin ella no poseen ni espacio significativo y de sociali-

11 La injusticia espacial se hace más visible y acentúa las desigualdades y exclusiones debido al "efecto escala", muy estudiado por los geógrafos. Hasta mediados del siglo XX las periferias crecieron en los límites de la ciudad compacta. A partir de la difusión del automóvil, el afán especulativo del suelo vinculado a la financiarización del territorio, la política de alejamiento de los sectores populares de la ciudad y el bajo coste de la vivienda "social", han producido conjuntos de nivel bajo o medio en territorios urbanizados sin ciudad. Ver la citada obra de Bernardo Secchi (pag. 257) y también *Ciudades, una ecuación imposible* (Belil, Borja y Corti, 2012).

zación ni interlocutor válido ante el que reivindicar y negociar. Las poblaciones pobres con salario miserable, los desocupados y los inmigrantes, los informales mal o poco integrados en colectivos sociales, todos ellos son los más excluidos de la ciudad, con escasas posibilidades de escalar a la condición ciudadana. La injusticia espacial es un plus que se añade a la injusticia y marginación social, cultural, económica. La política se miserabiliza, la ciudadanía no existe si no es colectiva y plural. Los ciudadanos existen con los otros, son conciudadanos. En nuestros continentes, América y Europa, pensamos que todo tiende a ser ciudad. Pero cuando todo es ciudad nada es ciudad. Y cuando no hay ciudad no hay ciudadanía. Y en nombre de la democracia ésta se pierde, excluye... y debe confrontarse con el marco político y económico existente. El auge de las ciudades, o en realidad de la urbanización, ha dado lugar a procesos de des-democratización, que han empezado con la regresión de los derechos sociales. La urbanización ha contribuido a pervertir la democracia.

En resumen, las ciudades y regiones urbanas hoy se caracterizan por la desigualdad social y la exclusión social y territorial, por la insostenibilidad ambiental (coste energético y despilfarro de agua, calentamiento del planeta y contaminación del aire, destrucción de los paisajes y mal uso del suelo) y por el déficit de ciudadanía (incluso entre los que son iguales en teoría jurídico-política, hay grandes diferencias de derechos ciudadanos reales; hay iguales que son mucho más iguales que otros). Todo ello es resultado de las políticas públicas favorecedoras del incrementalismo en costes sociales y ambientales. La financiarización del territorio por medio del urbanismo especulativo agrava las limitaciones de la ciudadanía para ejercer resistencia social y política, debido a la atomización y fragmentación de las poblaciones.

Los males de la ciudad no son producto de la fatalidad, como tampoco la sostenibilidad del territorio y del planeta, ni la desigualdad social, la injusticia espacial y la pobreza creciente en las regiones urbanizadas. Hay causas y agentes responsables, en gran parte globalizados. La desigualdad y la insostenibilidad son procesos globales impulsados por los poderes económicos y políticos dominantes. Las ciudades no son el problema, son la solución. Son y serán las poblaciones urbanas y en especial las

clases populares y medias, los colectivos profesionales y culturales y los gobiernos locales –si se autonomizan respecto a los Estados y grandes grupos económicos– los que pueden resistir a las políticas urbanas actualmente hegemónicas. Son estas fuerzas desde la base las que pueden “hacer ciudad y ejercer los derechos ciudadanos”.

4. Las organizaciones internacionales no representan a los pueblos, sino a los Gobiernos y a las multinacionales. No asumen el rol que se les atribuyó cuando se crearon.

A las organizaciones internacionales, especialmente Naciones Unidas por su responsabilidad ante los pueblos y ante el planeta, les corresponde no solo denunciar los males del mundo sino también las causas y los agentes que las promueven. Sin embargo, son sus legitimadores. Hábitat exalta la competitividad de ciudades y territorios, que genera exclusiones e insostenibilidad. No se hace ninguna crítica a la financiarización de la urbanización, lo cual conlleva la economía especulativa, depredadora y que acentúa las desigualdades. Se favorece o incluso se impone por parte de organismos como el FMI (Fondo Monetario Internacional) la privatización de los servicios básicos (agua, energía, transportes, redes de saneamiento, asistencia sanitaria, etc.), lo cual genera una dualidad social y espacial que acentúa las desigualdades presentes y futuras. Se recupera un concepto de biología, la resiliencia, para culpabilizar a los pobres, los desposeídos y los excluidos por no saber reaccionar ante la vida. Así se justifica la gradual demolición del “*welfare state*”. Se privatizan los servicios de naturaleza pública o de interés general, la vivienda es ante todo mercancía, el suelo es objeto de especulación exponencial y se olvida “la función social de la propiedad”, aunque se haga una vaga referencia a ella. El World Bank, pariente de la ONU, favorece la urbanización expansiva y difusa como indicador principal de desarrollo económico (como sostiene su Informe de 2009, en plena crisis financiera-especulativa). Los tratados internacionales, como el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) que está en proceso de aprobación y ejecución, admiten que se reducirá la masa salarial, se culminará la privatización de servicios bási-

cos y un gran aumento de las tarifas de los mismos, desde el agua hasta los transportes, desde la vivienda hasta la energía. Estamos en una época de regresión social, de acentuación de las desigualdades y de complicidad y debilidad de los Estados.

Las grandes Conferencias internacionales son grandes “cumbres” mediáticas y costosas sobre la pobreza, el medio ambiente o los asentamientos humanos, con especial énfasis en las viviendas –ni dignas ni con servicios básicos. Sin otro resultado que declaraciones retóricas, debidamente controladas por los gobiernos y las multinacionales, y con efectos nulos para las poblaciones. Hábitat I y II han sido un ejemplo de manual, como ha demostrado Michael Cohen.¹² Ni tan solo ha habido el mínimo seguimiento de las resoluciones de cada conferencia. Hábitat III ha pretendido abrirse a las ciudades y a las organizaciones sociales en el proceso preparatorio pero pretende imponer modelos organizativos inoperantes. Es decir, para evitar debates reales y críticos, centrados en temas pertinentes. Se reúnen personajes muy dispares, cada uno con su historia, y a la hora de redactar resoluciones se evitan conceptos polémicos, como el derecho de propiedad o la influencia del sistema financiero global sobre el ámbito local. O se muestra reticencia ante “el derecho a la ciudad”. El resultado no va más allá que expresar buenos deseos pero sin fijar objetivos políticos reductores de desigualdades ni cuestionar las normas y los mecanismos económicos que generan malestar social e insostenibilidad del territorio. Hay que admitir que las grandes conferencias internacionales son una farsa para la gran mayoría. Pero permiten a los gobernantes de los grandes Estados hacer discursos angelicales cuyo efecto termina cuando se clausura la conferencia.

Hay discursos coincidentes y ambivalentes entre los organismos internacionales públicos –la institución de más alto nivel es Naciones Unidas– y sus agencias y “la sociedad civil chic”. Nos proponen ambos un discurso parecido. Estas organizaciones vinculadas a Fundaciones y empresas privadas, con la colaboración de estamentos académicos, son las preferi-

12 Artículo de M.Cohen: *From Hábitat II to Pachamama: a growing agenda and diminishing exoectations for Hábitat III*, Environment and Urbanization, 2015. Su contribución en este libro incluye este texto actualizado para incluir las propuestas de Hábitat III (ver pag. 61).

das por parte de los organismos internacionales. A las grandes organizaciones sociales de base popular y las ONGs que las apoyan se les permite que sean los tribunos del pueblo, se les escucha y se les olvida. Es el discurso retórico de los males del mundo, de la denuncia de la pobreza, la violencia, la exclusión, la insostenibilidad. Este discurso conlleva, más o menos explícito, el terror que nos acecha: la ciudad es el infierno (*The Hell is the City* fue la portada de *The Economist* hace algunos años). Se practica el discurso del terror, no del combate contra los males colectivos. La contaminación y el calentamiento de la tierra, los límites de los recursos no renovables y las inundaciones aparecen como fatalidades. Y se aterroriza a los ciudadanos mediante las amenazas urbanas. Se les anuncia que en un futuro muy próximo, si no se ejerce una autoridad fuerte, la miseria acumulada en las ciudades y las periferias provocará que los parias se convertirán en hordas que destruirán la ciudad del orden y del bienestar, es decir de los ricos. Se practica la "represión preventiva" por medio del discurso del miedo. Ya se han aplicado en muchos países y ciudades las "leyes mordaza" contra los que reivindican y protestan; se controla el espacio público mediante policías y sobre todo videos, a sabiendas que su eficacia es mínima o nula; se persiguen o son sospechosos a priori los colectivos étnicos o inmigrantes, los jóvenes, los pobres.¹³

28

Hay otro discurso; es el del triunfo de las ciudades, las tecnologías y la creatividad ciudadana que se expandirá por los territorios urbanos y solamente algunas minorías marginales no disfrutarán de todo aquello que les puede hacer felices encerrados en su casa o su vecindario. Como ya hemos visto, estos dos cuentos infantiles son a la vez complementarios y falsos, pero justifican el miedo presente y la seguridad futura, a condición de que la ciudadanía sea pasiva o resuelva por vía individual sus problemas. Hay algunos conceptos que expresan muy bien la ambivalencia destinada a que todo parezca que va a cambiar pero no cambia nada, simplemente se reproducen y se agudizan las contradicciones. Como exponemos a continuación.

13 La "represión preventiva" la universalizó el que fue presidente de EE.UU., George Bush (p), en Irak y supuso la destrucción del país y la masacre de centenares de miles de iraquíes. No fue una guerra, fue un genocidio.

Los organismos internacionales contribuyen decisivamente a narcotizar a los ciudadanos jugando con cartas tramposas. Su discurso aparentemente progresista nos alerta sobre los problemas que acechan a las ciudades, en especial las grandes ciudades y en general a la humanidad. Estas plagas bíblicas que nos acechan son productos de la naturaleza o de nuestros afanes consumistas, pero se guardan muy bien de buscar responsables concretos: el capitalismo financiero, las multinacionales, la especulación del suelo, la complicidad de los gobiernos de los Estados y los locales, etc.¹⁴ Los expertos de las instituciones internacionales, en cuya cúpula están los Estados que ponen y quitan a los directivos, son a su vez cómplices activos pues "naturalizan" y legitiman "técnicamente" los procesos urbanos perversos.

La competitividad justifica grandes proyectos urbanos que en lugar de "hacer ciudad" son en muchos casos un medio de hacer desaparecer barrios populares o economía productiva para crear zonas residenciales de alto estándar o torres de oficinas de entidades bancarias o multinacionales. La competitividad genera exclusión social y economía especulativa. La competitividad en el actual marco económico globalizado es un agente depredador del territorio y aumenta las desigualdades. La financiarización del territorio es el agente causal de la especulación a gran escala. El capital financiero necesita obtener ganancias a corto plazo, lo cual va en detrimento de la actividad económica productiva. Y convierte la vivienda en mercancía, un valor de cambio, un bien al que no puede acceder una parte importante de la población. Algo similar ocurre con la privatización de los servicios de interés común. En nombre de la rentabilidad se multiplican rápidamente las tarifas, o se degradan los servicios. Los sectores populares difícilmente pueden acceder a servicios de calidad digna o simplemente básica: agua, energía, acceso al suelo, redes de saneamiento e iluminación, transportes accesibles para todos, como tampoco a la enseñanza, la asistencia sanitaria y la protección social. La participación se ha convertido en un lugar común, todos lo reclaman o lo proclaman, pero en la práctica es

14 Como dijo recientemente Varoufakis, el ex ministro de Economía de Grecia, los gobernantes, conservadores, liberales o socialistas, se han metido durante tanto tiempo en la cama con los financieros que ahora no pueden prescindir de ellos.

pura retórica o un medio de crear consensos pasivos. La participación en su sentido original era la posibilidad de participar por parte de colectivos sociales o territoriales en los procesos de elaboración de planes, proyectos y programas; intervenir en las ejecución de los procesos citados; reclamar sus derechos y los medios para que sean efectivos ante los organismos responsables; participar en la gestión de equipamientos e infraestructuras; etc. En la práctica es un instrumento en manos de los gobiernos locales o agencias especializadas para hacer publicidad de sus políticas y cooptar a "profesionales de la participación" para legitimar sus actuaciones. La participación debe ser fruto del conflicto, de la negociación y de un cierto grado de codecisión. Y especialmente, la participación debe ser la oportunidad de plantear las causas de los problemas y los déficits e injusticias que se generan en los actuales procesos urbanos.

30

Finalmente hay que destacar el entusiasmo con el que las agencias internacionales han recuperado el concepto de resiliencia¹⁵. La resiliencia es un concepto utilizado en las "ciencias duras", en física o en biología: elementos materiales o seres vivos que reaccionan ante el entorno adverso para resistir o adaptarse. También se aplica a los individuos en psicología. Y más recientemente, ante los comportamientos colectivos: la resiliencia va destinada a los que reivindican sus derechos al lugar, a la tenencia de la tierra, a la vivienda, a la seguridad, al transporte que lo puedan pagar, a la sanidad y a la escuela públicas, al empleo y a la renta básica, a vivir en barrios dignos y visibles, a la centralidad, a la igualdad política y jurídica, al reconocimiento... en resumen, el derecho a la ciudad. La resiliencia se define así: "todos ustedes tienen que ser resilientes, es decir, deben resolver sus problemas por su cuenta, el Estado no se los va a resolver". Siguiendo esta lógica podrían añadir "no podemos aceptar el concepto mismo de derecho a la ciudad, no se puede aceptar ni tan solo debatirlo".¹⁶ Sin embargo, este derecho ha sido asumido no solo por los movimientos socia-

15 Uno de los primeros artículos críticos sobre la resiliencia urbana es "The resilience of neoliberal urbanism", de Tom Slater, *Open Democracy*, 2014.

16 En los documentos preparatorios de Hábitat III se habían hecho referencias al "derecho a la ciudad". Gradualmente se han ido reduciendo estas referencias. No es un concepto aceptable por parte del gobierno norteamericano y otros (ver pag 93).

les y por importantes sectores del ámbito académico. También muchos gobiernos locales, por convicción o por oportunismo, han proclamado el derecho a la ciudad. Complazca o no a los gobiernos de los Estados, hoy este derecho se ha instalado en la cultura política internacional.

5. Poderes económicos versus movimientos ciudadanos. Los gobiernos, entre los intereses de la acumulación del capital y las demandas de la reproducción social. Los poderes locales y sus limitaciones.

Las ciudades no se mueren. En cada época de cambio se anuncia su crepúsculo, su desaparición, diluidas en la urbanización fragmentada y segregadora. Hay propuestas urbanísticas que proponen urbanización sin ciudad; esto no es una utopía, se encuentra en la realidad hoy, en las periferias. Pero las ciudades perviven –pueden morir algunas de sus partes, pero las ciudades compactas reviven– y también se cualifican las periferias. Jane Jacobs descubrió la dialéctica de las ciudades: viven, mueren, reviven, una agonía en su sentido originario de lucha por la vida.¹⁷ Las ciudades reviven porque son el producto más complejo que construyó la humanidad. La densidad y la diversidad de los habitantes y sus múltiples relaciones hacen de las ciudades el ámbito de creatividad, de libertad y de cooperación; no hay democracia sin ciudad. Las ciudades, por poco que se practiquen políticas de mejoramiento de los sectores populares, tienden a reducir las desigualdades y a generar solidaridades. El desarrollo económico es en gran parte debido a las ciudades. Del 70 al 80 % del PIB en nuestros continentes se produce en las regiones altamente urbanizadas. Pero las dinámicas económicas son a la vez hijas de la ciudad y sus destructoras.

¹⁷ Muerte y vida de las grandes ciudades (Jacobs, 1961). En este libro hay un texto de Mireia Belil que sintetiza el pensamiento ciudadano de Jane Jacobs (ver pag. 251). Nos parece interesante, actual y muy poco conocida la obra de J. L. Sert *Can our cities survive?*, escrita en 1942 a partir de las resoluciones de los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna). Una obra muy tenida en cuenta en los programas de reconstrucción de las ciudades, al acabar la Segunda Guerra Mundial.

La economía urbana es hoy una fuente principal de acumulación de capital y en gran parte esta acumulación va vinculada a la especulación y a la apropiación de las rentas de posición. Lo cual se confronta con la reproducción social: reducción de la masa salarial y acceso difícil a la vivienda (aunque las legislaciones lo declaren un "derecho"), a los servicios básicos y equipamientos de interés general. La reproducción social también requiere la calidad del entorno y el espacio público, los transportes, la educación y la sanidad, la seguridad, la protección social, etc.

Esta misma economía es la principal causa también de la insostenibilidad de las regiones urbanas y del planeta. La reproducción social está hoy gravemente afectada por los enormes déficits que sufren las clases populares y medias. Es el malestar urbano cada día más creciente. Y lo que es más grave, las expectativas de mejorar la vida cada vez son mínimas para gran parte de los adultos y jóvenes; se marchitan las esperanzas, se mueren las ilusiones. La ciudad deja de ser el motor del progreso y de las oportunidades, del bienestar y de los derechos.

32

Las ciudades se estructuran y se conflictivizan sobre la base de la contradicción entre la acumulación del capital y la reproducción social. Sin intervenir en los procesos de acumulación de capital no es posible acabar con la pobreza, la exclusión y la desposesión de la ciudadanía. Lo cual supone intervenir en el control del suelo, evitar la especulación urbana y reapropiarse por parte de los gobiernos locales o metropolitanos de las plusvalías generadas. También hay que promover e integrar en el tejido de la ciudad los conjuntos de viviendas sociales. Acabar con los barrios, calles y conjuntos cerrados. Recuperar la gestión de los servicios de interés común y garantizar universalmente su acceso. Aplicar una tributación progresiva sobre los beneficios de las actividades económicas urbanas y especialmente aquellas que externalizan costes que asumen las administraciones locales. Promover grandes proyectos que hagan ciudad en función de los intereses y necesidades de las mayorías sociales, como la generación de nuevas centralidades y la mejora de los entornos urbanos. En resumen, impartir la justicia espacial.¹⁸

18 Concepto que utiliza el urbanista italiano Bernardo Secchi en su último libro (ver pag. 257).

Los gobiernos locales adolecen de relativa impotencia y se hacen cómplices de las dinámicas urbanizadoras y excluyentes. Sin embargo, son ellos los que pueden enfrentarlas como poder legítimo y legal pero limitado. Para ello pueden estar muy fortalecidos por el apoyo social ciudadano. Deben confrontarse con la globalización financiera, la economía especulativa, la mercantilización de las sociedades, las políticas desreguladoras y privatizadoras, la fragmentación de los gobiernos locales en las ciudades metropolitanas,¹⁹ el ansia del lucro inmediato, las ideologías del miedo y la obsesión clasista y securizante de las clases altas y media, el uso perverso de las modernas tecnologías (como las trampas de las smart cities) y las complicidades de muchos profesionales.

Todo ello ha ido creando un monstruo que, sin embargo, es aún es el mayor producto humano y colectivo, el más complejo y más portador de progreso, de libertades y derechos. ¿Quién defenderá Londres ahora?, escribió Ralf Dahrendorf?²⁰ ¿Quién sino defenderá las ciudades? ¿Los gobernantes nacionales? No, no se interesan ni entienden las ciudades. ¿Las empresas multinacionales y el capital financiero? Solo buscan beneficios a corto plazo y prescinden de los efectos presentes y futuros para la ciudad y el conjunto de la población. ¿La ética de los profesionales y la vocación política de los gobernantes locales electos? Lamentablemente, muchos de ellos, conscientemente o no, se pliegan al capital o a los gobiernos. Por complicidad o por impotencia frente a las lógicas de las dinámicas económicas dominantes. Todos están atados por el marco político y jurídico, y también financiero. Poco o nada sirven los tratados internacionales, como la Carta de Derechos humanos y otras numerosas Cartas. ¿La función social de la propiedad del suelo, que recoge también la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III y que está inscrita en diversas

19 Más adelante nos referiremos a la necesidad de gobiernos metropolitanos por razones funcionales y sociales. Solamente con un marco político metropolitano y una unidad fiscal se podrán realizar políticas redistributivas y reductivas de los desequilibrios y desigualdades.

20 R. Dahrendorf, de origen alemán y nacionalidad británica, fue presidente de la London School of Economics. Su artículo fue una reacción contundente cuando la jefa de gobierno del Reino Unido, Margaret Thatcher, disolvió el gobierno de Londres (Greater London Council), restablecido luego por el gobierno laborista.

constituciones, se ha tenido en cuenta para yugular la especulación del suelo? Casi nunca se utiliza. Sin embargo los gobiernos locales, con apoyo de las fuerzas sociales y culturales ciudadanas, pueden crear espacios de resistencia y de alternativas.

Los procesos sociales, económicos, tecnológicos y culturales son globales. Pero el urbanismo es local. Cada ciudad tiene una especificidad propia y los marcos políticos y jurídicos son de ámbito estatal y local. No hay, o por lo menos no es suficiente, una regulación adecuada de los procesos globales que actúan en mercados salvajes, donde los poderes financieros y las empresas multinacionales imponen su fuerza sobre los Estados y los gobiernos locales. Es precisamente en el nivel local donde se materializan los efectos y desde donde es posible plantear la resistencia. Pero es necesario tomar conciencia de algunos procesos globales visibles que inciden, en muchos casos negativamente, en los territorios urbanos. Los gobiernos locales disponen en general de importantes competencias urbanísticas, aunque estén condicionados por el marco jurídico (legislación del suelo y del planeamiento urbano, de la fiscalidad, etc.) y por las políticas públicas (infraestructuras y transportes supramunicipales, programas de vivienda). El sector privado es dueño de la oferta de viviendas, incluso en los programas sociales públicos dependientes de los bancos y ejecutados por empresas. Proclamar el derecho a la vivienda es falso, es una mercancía no accesible o en malas condiciones o con costes que gravan injustamente a importantes sectores de población. Lo mismo ocurre con los servicios de carácter universal antes citados como agua, saneamiento, energía, transportes, etc. y también otros servicios actualmente básicos como la gestión del medio ambiente, el acceso a las tecnologías y a los productos de información y comunicación,²¹ la protección social y la acción positiva hacia los colectivos vulnerables, etc. Estos servicios casi siempre están gestionados por empresas concesionarias o actúan en el mercado. Sus objetivos son lucrativos, aunque en muchas casas las administraciones públicas establecen ciertas condiciones pero casi siempre muy favorables a las empresas. El resultado es que estos

21 Ver la contribución de Valerie Peugeot en este libro (pag. 175).

“bienes comunes” pierden su cualidad de derechos reales, pues para muchos no son accesibles o se prestan en condiciones deficitarias.

Un caso especialmente escandaloso es el conflicto de intereses entre el Estado, las grandes empresas concesionarias y los gobiernos locales. Nos referimos a grandes equipamientos e infraestructuras que corresponden a los servicios citados (depósitos o fábricas de energía, estaciones ferroviarias y puertos, etc.). Y también a espacios y construcciones que corresponden a aparatos del Estado o de naturaleza parapública, como los cuarteles e instalaciones militares, edificios y entornos de las iglesias, zonas reservadas por parte de ministerios y empresas públicas o concesionarias, etc. En muchos casos estas zonas ocupadas fueron cedidas gratuitamente por parte de los gobiernos locales y ahora están mal ubicadas o están muy poco utilizadas. O bien el desarrollo de la ciudad hace muy necesario recuperar estos espacios o construcciones. Pero los poderes que están en posesión de ellos pretenden especular con su valor de mercado o simplemente se niegan a transferirlos. Los gobiernos locales tienen una capacidad teórica y legal para regular la ordenación del territorio. Pero difícilmente pueden resistir a las presiones urbanizadoras, sean por parte de las instituciones públicas superiores o de las entidades financieras, o por mediación de los promotores y constructores y de los propietarios de suelo adyacente. El bloque especulativo acostumbra a basarse en una colaboración perversa entre aparatos públicos y actores privados. Los gobiernos locales solamente pueden enfrentarles con el apoyo activo ciudadano.

6. La complicidad de los profesionales y el entorno social.

La ciudad no es una realidad estática y las intervenciones en ella no pueden aplicarse a un modelo abstracto. En cada ciudad, en cada caso, se actúa en función de los objetivos políticos de los gobernantes y de los compromisos adquiridos ante la ciudadanía, o bien se deja que sean las dinámicas del mercado las que impongan sus intereses.²² La ciudad es

22 Debatir sobre el modelo de ciudad es una pura majadería. ¿A qué se refiere, a la morfología, a un modelo formal? ¿O es un conjunto de objetivos genéricos donde todo cabe, la base económica, la vivienda, los equipamientos, la movilidad, etc.? ¿O quizás hay

una realidad histórica, es un proceso resultado de las distintas fuerzas en presencia. El urbanismo no debiera limitarse a ejercer de árbitro entre estas fuerzas o corregir los excesos o disfunciones que se generan. Tampoco se diseña la ciudad como si se escribiera en un papel en blanco, como quisieran los urbanistas-artistas. Incluso cuando se planifica un territorio totalmente vacío o vacante, como ocurre cuando se crearon los "ensanches" del siglo XIX, o cuando se reconvierten zonas de usos obsoletos, por la actividad o por la ubicación (por ejemplo el traslado de un puerto o la reconversión de una gran zona industrial). En todos los casos hay tradiciones culturales e intereses políticos contrapuestos y expectativas económicas y demandas sociales muy diversas. Y hay que tener en cuenta el marco jurídico-político y los grupos de presión que lo interpretan según sus intereses. El urbanismo, como se dijo, es ante todo una dimensión de la política, por acción y por omisión. El rol de los gobiernos locales y los profesionales puede ser fundamental; para ello lo cual deben evaluar las fuerzas en presencia y establecer complicidades con los sectores sociales y organizaciones que expresen demandas de interés general o favorables a las mayorías. El urbanismo democrático es aquel que responde a las aspiraciones colectivas mayoritarias y tiene por objetivo promover condiciones de libertad e igualdad para que la ciudad sea la base de la ciudadanía. Como se dijo ya en la ciudades autónomas de la Edad Media y en las revoluciones democráticas de los siglos XVII y XVIII "las ciudades nos hacen libres" y "todos los ciudadanos son iguales". Pero en muchos casos las dinámicas socio-económicas y las débiles o cómplices políticas urbanas van en sentido contrario.

Las actuaciones de renovación urbana, sean de vivienda o de operaciones comerciales y de oficinas en la ciudad compacta, y la urbanización en las periferias, sean infraestructuras o conjuntos de viviendas son hoy, en muchos casos, unas de las principales fuentes de acumulación de capital y se prestan a la especulación urbana. El resultado supone con frecuencia el escaso uso de las infraestructuras e ingentes conjuntos construidos pero, muchas veces, poco o nada ocupados. El caso español

un modelo ideal de ciudad, como son las utopías urbanas? En realidad, se usa el "modelo de ciudad" como un cajón de sastre que sirve para todo y para nada.

es el paradigma exagerado de ello pero es propio de todas las políticas neoliberales, aunque con mayor o menor intensidad. Lo que los PIBs de las estadísticas de los gobiernos y los informes del Banco Mundial encubren es en realidad un enorme despilfarro de recursos económicos, una insostenibilidad debido a la depredación del suelo y de bienes básicos y limitados (agua, energía) y a los altos costes sociales en detrimento de sectores populares y medios y, a la larga, de las condiciones de vida de toda la población urbana y suburbana. El urbanismo especulativo es redistributivo en sentido negativo: el capital social se concentra en minorías privilegiadas y las capas populares tienden a concentrarse en zonas con muy escaso capital espacial. Los gobiernos locales y estatales disponen de medios políticos y económicos para promover medidas legislativas reguladoras y políticas públicas alternativas. En consecuencia, si no lo hacen es por complicidades con los grupos económicos interesados, especialmente financieros. O simplemente por ignorancia, falta de coraje o insuficiencia de apoyo ciudadano.

37

Los estudiosos y los profesionales del urbanismo deben explicitar el conflicto entre la acumulación de capital y la reproducción social. Es la contradicción principal del proceso urbano.²³ La acumulación de capital privado, más aun si es resultado de la especulación, es en detrimento de la reproducción social. Marx, citado por Harvey, apunta que los ingresos rentistas acaban afectando los salarios. Saint Simon, en su famosa parábola, ya apuntaba que los parásitos no solo eran improductivos, eran también responsables de la pobreza.

La vivienda, los servicios de interés general, la calidad de vida, el acceso a la enseñanza y a la sanidad, e incluso la sostenibilidad del territorio, todo ello es la reproducción social. Y ésta está directamente afectada por la acumulación de capital, el uso especulativo del territorio, la fiscalidad injusta y el desarrollo urbano sin ciudad. Pero una vez explicitado el conflicto hay que disponer de los medios para actuar.

23 Ver la última obra de B. Secchi, op.cit, y los trabajos de David Harvey, entrevistado en este libro (pag. 245). Ver especialmente su libro "Ciudades rebeldes" (2012) y su contribución al libro "Ciudades, ecuación imposible".

La reorientación de los procesos urbanos requiere disponer de medios político-jurídicos y financieros y de instrumentos técnicos. Pero primero, saber qué es lo que se quiere conseguir. Y esto lo saben los ciudadanos activos y organizados y aquellos políticos y profesionales que dialogan con ellos. La ética poco rigurosa, con frecuencia incluso inconsciente, de los políticos locales, los funcionarios, los profesionales y los expertos ha sido con demasiada frecuencia cómplice de las políticas públicas y privadas que han generado las dinámicas perversas que se producen en los territorios urbanos. Unos por considerar que es su deber, otros por indiferencia o sumisión y otros por complicidad activa. Hay que recuperar los valores propios de los profesionales y académicos. De nada serviría denunciar al conjunto de este extenso colectivo de expertos. Debemos contribuir a que se universalicen los valores y los objetivos democráticos y humanistas que los organismos internacionales han traicionado, por acción o por omisión. Cada ciudad tiene su especificidad –“es única y su propiedad”–, su historia y su memoria, sus culturas y sus demandas, su morfología y sus potencialidades, sus urgencias y sus aspiraciones. Sin embargo hay objetivos que son propios de todas las ciudades, por lo menos en los continentes más urbanizados como son América y Europa. Unos objetivos que se plantearán en cada caso en forma diferente para obtener resultados similares. No hay urbanismo válido si no contribuye a reducir las desigualdades sociales y espaciales y contribuye decisivamente a la sostenibilidad. En consecuencia, hay que ubicar las viviendas populares en el tejido urbano más equipado, pues son los que más necesitan de los medios de la ciudad. Promover la mixtura social y funcional de cada zona de la ciudad y normar que cada proyecto urbano garantice la mezcla social y de actividades. Formalizar los asentamientos “informales” conjuntamente con los ocupantes e integrarlos en el tejido ciudadano, es dar derecho al lugar. Cada zona de la ciudad debe poseer una centralidad potente, atractiva y reconocida. El crecimiento urbano conviene que sea orientado hacia la densificación y compacidad de la ciudad existente o en su continuidad. Las regiones metropolitanas o altamente urbanizadas deben estructurarse como redes de ciudades policéntricas con un sistema de movilidad colectiva e intersticios no urbanizados. Hay que reconsiderar el desarrollo económico y subordinarlo a la sosteni-

bilidad. Promover en todos los ámbitos las formas colaborativas, tanto en la gestión de los servicios y equipamientos como en el consumo, en la producción y en las iniciativas culturales y políticas.

En resumen, las políticas urbanas deben ser metaurbanas. Reducir las desigualdades e injusticias en el territorio y garantizar la sostenibilidad de la vida y las actividades urbanas es su responsabilidad. Aunque no depende solo del urbanismo y de la ordenación del territorio. Si no se conquistan los medios adecuados para ello no se pueden vencer los obstáculos jurídicos, económicos y culturales que se le oponen. De nada sirven las declaraciones que expresan buenas intenciones y nada más. Los profesionales, los académicos y los funcionarios deben establecer conexiones múltiples con la sociedad activa, con los movimientos sociales y con los gobiernos locales implicados en servir a las poblaciones y poner su capacidad instrumental a su servicio. La ética del urbanismo empieza por asumir el principio de "la ciudad igualitaria" (Ildefonso Cerdà, ver nota 3). Todos los habitantes deben vivir en la ciudad, con viviendas dignas, servicios accesibles a todos, entorno salubre y amable. El espacio público, el acceso al centro-centro,²⁴ la mixtura social y funcional en cada zona de la ciudad. La ciudad, como ámbito que hace posible la ciudadanía, debe ofrecer ocupación remunerada (o renta básica), formación continuada, protección social, seguridad, asistencia sanitaria, movilidad para todos. Las políticas urbanas van mucho más allá del urbanismo, pero el urbanismo es el que ordena, bien o mal, de modo visible o no, el diseño de la ciudad.

Hay que remover los obstáculos que se oponen a los objetivos de hacer ciudad para todos los ciudadanos. No basta con la voluntad política, el apoyo social o los instrumentos técnicos propios de las políticas urbanas. Los profesionales y los académicos, así como los cuadros políticos y los activistas sociales, por sus conocimientos técnicos y por sus compromisos sociales deben alertar a la ciudadanía y proponer medios para superar estos obstáculos. Entre éstos cabe citar en primer lugar el suelo. Sin

24 El centro-centro (expresión propia del arquitecto Alfredo Rodríguez Arranz,) es el centro histórico, donde la geografía contiene la historia, o "en el espacio leemos el tiempo" (Karl Schollogel), el espacio más rico en significantes, con más potencial integrador. Los sectores populares son los más necesitados de acceder a estos espacios.

control público o social del uso y del precio del suelo no puede haber una ciudad justa. Hay que distinguir la titularidad o propiedad del suelo del uso del mismo. El precio del suelo no debe ser superior al valor rústico o poco más (máximo el 20%). Mediante el planeamiento y la fiscalidad se puede yugular la especulación del suelo urbanizable o urbano, y si se generan plusvalías movilizarlas para usos de interés general, sea vivienda, equipamientos o espacio público. En muchos países conviene modificar la constitución o el código civil con el fin de priorizar el carácter de "bien común" y que la judicatura lo tenga en cuenta. La financiación urbana, sea suelo, vivienda, infraestructuras, etc., está ahora en manos de un sistema financiero globalizado, de capitales volantes y orientados para obtener beneficios a corto plazo y sin ningún respeto por las necesidades sociales y los impactos ambientales. Hay que recuperar y desarrollar la financiación pública, la banca ética, el cooperativismo, la gestión cívica, etc. El sector financiero privado debe aportar un alto porcentaje de sus recursos destinados a un determinado territorio a invertirlos en objetivos de carácter social y de sostenibilidad, definidos por el sector público, como la vivienda social o las energías renovables. Los gobiernos locales no corresponden en mucho caso a los ámbitos reales actuales. Es el caso de las ciudades metropolitanas. Hay que simplificar y reducir el exceso de instituciones, agencias, entes autónomos, etc., y definir competencias y funciones. Y, sobre todo, unificar la fiscalidad y la gestión de recursos. Lo cual supone un gobierno y una asamblea electa de ámbito metropolitano. Sin ello es imposible desarrollar políticas públicas que sean coherentes, transparentes y redistributivas. Los servicios básicos no pueden ser de carácter lucrativo, lo cual supone que necesidades básicas no son accesibles a amplios sectores de la sociedad pues sus ingresos no se lo permiten. La privatización de estos servicios ha supuesto una escandalosa regresión social. Las empresas multinacionales vinculadas al capital financiero global tienden a monopolizar estos servicios y en la práctica reducen una parte considerable del "salario indirecto". Los servicios, cuando no son accesibles, tienden a degradarse y se genera una inaceptable dualización social. Lo cual ha producido una tendencia a recuperar estos servicios por parte de los gobiernos locales, la "remunicipalización". La vivienda es un bien bási-

co que es a la vez individual (grupo familiar) y colectivo (barrio, convivencia, mixtura social y cultural). Las políticas de vivienda, públicas o privadas, tienden a segregar socialmente los conjuntos de vivienda. Las viviendas sociales se ubican fuera del tejido urbano físico y cívico o, si arraigaron en el lugar y éste deviene interesante para operaciones lucrativas, se les desplaza a las periferias. El objetivo es casi siempre especulativo. El derecho a la vivienda es tan fundamental como el acceso a la educación o la sanidad. Un derecho que incluye el lugar reconocido, la heterogeneidad o mezcla social, el espacio público y la inserción en la vida ciudadana.

7. Los retos sociales hoy son metropolitanos.

La creciente desigualdad social en el territorio, la exclusión económica y cultural de amplios sectores populares y medios (o ex medios), el desgobierno democrático y la involución represiva institucional han dado lugar a una escandalosa "injusticia espacial". La miseria del capital social en gran parte del territorio urbanizado genera un mayor déficit de ciudadanía, la escasez de capital espacial. Todo ello no solo supone una regresión directa de las condiciones de vida de una gran parte de la población; también empobrece la calidad de la vida urbana de todos. A ello se añade la insostenibilidad de los procesos urbanos dominantes, la que resulta de los costes ambientales y sociales. La desposesión cultural de la ciudad genera una alienación cívica. A ello se añade la desposesión respecto a al conjunto de instituciones del Estado y paraestatales, a la vez complejas, opacas, poco representativas y muchas veces impotentes. Es la alienación política que va más allá de la cívica. Las instituciones gobernantes son cada vez más dependientes de las entidades financieras y de las empresas de obras y de servicios como para estar articuladas con los colectivos ciudadanos. Pero "cuando asumimos que todo está perdido, nada se ha perdido" (Córtazar).

La reacción social y ciudadana se ha expresado en forma creciente. Se han reforzado o han aparecido y multiplicado los movimientos y organizaciones de jóvenes, de sectores socio-profesionales, culturales, sindicales y, sobre todo, vecinales y territoriales. El progreso y la innovación lo representan hoy las clases populares y medias ciudadanas, en su doble dimen-

sión, las clases trabajadoras y la ciudadanía activa.²⁵ Colectivos de expertos optan por trabajar con los movimientos ciudadanos o populares antes que con los gobiernos sometidos a la lógica del capital. La recuperación de la ciudad y, por ende, de la ciudadanía se forja en la movilización y organización de los ciudadanos. Son éstos los que se confrontan en el ámbito local con los actores globales disolventes de la ciudadanía: el sistema financiero y las multinacionales de obras y servicios. Pero difícilmente se pueden concretar actuaciones positivas para la ciudadanía sin un cierto liderazgo de los gobiernos locales, con fuerza política y legal para modificar radicalmente las relaciones con entidades financieras y empresas de obras y servicios. Para ello hacen falta gobiernos metropolitanos legitimados por elección popular.

Gobierno del territorio y ciudadanía en democracia suponen una relación dialéctica. La reorganización política del territorio y la creación de ciudad metropolitana (plurimunicipal) es hoy uno de los principales retos para hacer de la ciudad un ámbito de ciudadanía. Se trata de crear estructuras metropolitanas democráticas –que casi nunca lo son, aunque a veces lo parecen. Se publica mucho sobre gobernabilidad y gobernanza²⁶ pero algo tan obvio como la reorganización política del territorio y crear ciudad metropolitana (plurimunicipal) es hoy uno de los principales retos para hacer de la ciudad un ámbito de ciudadanía que corresponda a la realidad. No hay planeamiento efectivo, es decir metropolitano, sin una autoridad democrática que lo apruebe y lo desarrolle. No hay fiscalidad justa sin un ámbito fiscal metropolitano y sustentado por la legitimidad del sufragio universal. No hay control social sobre los grandes servicios metropolitanos (agua, transportes, etc.) ni sobre políticas centrales de

42

25 Entendemos a las clases trabajadoras en un sentido más amplio que en la época de la sociedad industrial. Si hay acumulación de capital mediante la especulación urbana, la privatización de los servicios de interés general o por medio de la construcción de obras públicas y de vivienda y la localización de negocios, todo ello afecta negativamente los salarios reales y los medios de reproducción social. Por lo tanto hay explotación socio-económica y alienación política-cultural

26 El uso de conceptos como gobernabilidad y gobernanza es en sí mismos confusionario. Su utilización sirve para devaluar a los gobiernos locales y para multiplicar entes tecnocráticos o empresariales sin control ciudadano. Estos conceptos también sirven de distracción inocua a politólogos y sociólogos.

importancia, como son las estrategias económicas y de generación de empleo y las actuaciones de vivienda pública o social. La ciudad metropolitana, democrática, descentralizada, con un liderazgo potente y competencias supramunicipales tasadas, es hoy una realidad ficticia debido a no tener correspondencia política real.

Los gobiernos territoriales de proximidad, los locales, a pesar de sus limitaciones –y con frecuencia su inoperancia– están mejor situados en los rankings en muchos países que los otros niveles del Estado, las otras instituciones (Judicatura, Fuerzas Armadas, Iglesias, partidos políticos, etc.) y los partidos políticos. Es un punto de partida, pero desde mediados del siglo XX numerosos profesionales (urbanistas, planificadores, arquitectos, geógrafos, administradores públicos, etc.) plantean la necesidad de instituir estructuras metropolitanas plurimunicipales. Es conocida la resistencia política y social a la creación de gobiernos metropolitanos de base electiva. Los gobiernos de los niveles superiores desconfían del poder de una ciudad metropolitana, los gobiernos locales periféricos y sus poblaciones temen quedar absorbidos y subordinados por la ciudad central y las agencias o entes especializados con funciones de ámbito metropolitano (transportes, agua, desarrollo económico, infraestructuras, vivienda, etc.) actúan con una lógica sectorial, generan cuerpos tecnocráticos y actúan en la opacidad y en estrecha relación con las grandes empresas de servicios y obras.

Ya hemos expuesto la oportunidad que representa hoy la crisis que ha desvelado las crecientes desigualdades sociales, las incoherencias de las políticas públicas, la insostenibilidad de las regiones urbanizadas, la necesidad de renovar la economía productiva y la generación de empleo y de hacer ciudad integrando la vivienda y las actividades en la ciudad compacta. Hay que reapropiarse de los organismos y las empresas de prestación de servicios por parte de las entidades políticas locales y mediante los controles sociales y la participación ciudadana. Los programas de infraestructuras, los grandes proyectos urbanos y las actividades económicas estarán subordinadas a la sostenibilidad de los recursos del territorio, la especificidad del medio ambiente y la reducción de las desigualdades sociales y espaciales. Hay una demanda latente a todos los niveles de la sociedad de que hay que reapropiarse el territorio. No se puede

exponer un modelo de organización territorial, pues tanto las formas del desarrollo urbano como la organización político-administrativa de las regiones urbanas y las ciudades metropolitanas son distintas. Pero sí que pueden proponer algunos criterios.

Las regiones urbanas tienden a constituir un sistema de ciudades, en su conjunto requieren más planeamiento que gestión, pueden adaptarse o dar lugar a un nivel político-administrativo intermedio y, ante todo, deben preservar zonas naturales, rurales o agrícolas y evitar la urbanización difusa. La ciudad metropolitana integra la ciudad compacta, la ciudad central y la primera corona, plurimunicipal casi siempre, pero tiende a dotarse de un gobierno común para promover políticas redistributivas y reequilibradoras, unificar los ingresos fiscales, elaborar el planeamiento territorial y estratégico, promover los grandes proyectos urbanos y gestionar los servicios públicos supramunicipales.²⁷

Las ciudades metropolitanas pueden ser hoy un ámbito de renovación democrática. La ciudad metropolitana se gobierna lógicamente a dos niveles, el metropolitano y de los municipios periféricos y distritos (delegaciones, *boroughs*, etc.) de la ciudad central. Pero las emergentes organizaciones sociales, ambientalistas, barriales, sindicales (cada vez más presentes en los territorios), cooperativistas y otras formas de economía social y colaborativa tienen vocación de proponer, intervenir en los procesos deliberativos, controlar y asumir funciones que hasta ahora han sido propias de las administraciones públicas o de las empresas concesionarias o contratadas. La democracia "representativa" está hoy en crisis y las ciudades parecen destinadas a ser las bases de la renovación política. El derecho a la ciudad no es un catálogo de lo que deben hacer las Administraciones públicas. Se requiere también una nueva relación con la ciudadanía.

27 El Greater London Council es un caso interesante. Es un gobierno local potente pero con competencias limitadas y está formado por 32 distritos que a su vez poseen una parte importante de las competencias propias de los municipios. En París se está en pleno debate sobre cómo organizar el Gran París. En América Latina se debe citar Lima, que ha integrado en la macrociudad a sus "pueblos jóvenes", pero con una enorme desigualdad de recursos. El caso más negativo es Santiago de Chile. Es el gobierno nacional el que asume las competencias metropolitanas y la ciudad metropolitana compacta está dividida en una trentena de comunas con competencias limitadas.

Los gobiernos estatales y locales y los actores globales son sensibles a la presión ciudadana y actualmente empieza a ser frecuente que aparezcan nuevas candidaturas surgidas de la ciudadanía activa. El marco político-jurídico de los gobiernos locales los limita pero se encuentran vías para incidir en los procesos urbanos, aunque tienden a actuar más sobre los efectos que sobre las causas. Para ello hace falta la imaginación para innovar y la audacia para actuar. Son las virtudes de las movilizaciones cívicas y de las organizaciones sociales, vecinales, clasistas o culturales, que acumulan conocimientos críticos y alternativos. Las dinámicas sociales colectivas se manifiestan en tres dimensiones distintas que hay que tener en cuenta. Las demandas o necesidades concretas, con frecuencia concretan la reivindicación y lo legitiman como derecho. Pronto descubren que casi siempre sus demandas son colectivas y son interdependientes con otras. La segunda dimensión es política, se plantean acciones, proyectos, programas o intervenciones públicas o de los entes públicos o privados que son considerados como responsables. Los ciudadanos exigen ser partícipes, no se conforman con la representación electoral si la tienen y si no la tienen aspiran a votar pero también a ser tenidos en cuenta. Exigen sentirse representados en las instituciones y ser escuchados en todo lo que les afecta o interesa. Quieren intervenir en los procesos decisorios y gestionarios. Y hay una tercera dimensión presente en todos los movimientos ciudadanos: expresan, de forma explícita o como aspiración latente, el deseo de avanzar hacia una sociedad justa, no soportan los privilegios y las enormes desigualdades. Aspiran una vida digna y feliz y un progreso basado en la libertad y la igualdad para todos. Es la voluntad ciudadana la que puede y debe tener la última palabra.

45

8. Ciudad y Democracia versus Estados y Derecho.

El mundo actual, y más concretamente el mundo occidental, América y Europa especialmente, vive un proceso de "desdemocratización" acelerada.²⁸ La debilidad y la complicidad de los gobiernos de los Estados respec-

²⁸ Véanse los textos recientes de E. Balibar. Una selección de artículos en castellano en "Ciudadanía" (editada por A.Hidalgo, Córdoba, Argentina, 2013. El proceso de desdemo-

to a los poderes económicos globales y las políticas neoliberales y desreguladoras ha conducido a una grave crisis socio-económica que ha empobrecido a gran parte de los sectores populares y medios y ha generado enormes desigualdades y escandalosos privilegios. Ha promovido la atomización social y la despolitización colectiva, pero también reacciones sociales. En unos casos son asimétricas, expresivas, a veces violentas, sin interlocución ni espacio de negociación. Como ocurre cuando se trata de colectivos sociales excluidos. Otras veces son movimientos que tienden a organizarse, concretan demandas y reivindicaciones inmediatas, localizadas y legítimas en la conciencia social, como los desahucios, la vivienda marginal o los jóvenes sin futuro. Consiguen apoyos ciudadanos y fuerzan negociaciones con los poderes locales. Pero el margen de negociación es pequeño, los gobiernos locales no tienen respuestas suficientes. Esta realidad explosiva, de desigualdades y exclusiones, de privilegios y menosprecio,²⁹ se visibiliza en las ciudades y regiones altamente urbanizadas. "Los contrarios chocan brutalmente en el espacio".³⁰ En las últimas décadas se ha añadido un enorme desafío a la humanidad, el que afecta al futuro de nuestro planeta. Es la locura de un desarrollo pervertido, un despilfarro de recursos básicos que degrada las condiciones de vida de población. Afecta especialmente a los sectores populares; también, en teoría y aunque en menor grado, a los sectores medios y altos, cuyos comportamientos sin embargo son en muchos casos "insostenibles" (por ejemplo: la fuga a los barrios cerrados).

Al creciente malestar de nuestras sociedades urbanas se añade la crisis institucional motivada por la inoperancia y corrupción de los poderes públicos y económicos. Y también por la desafección respecto a los partidos, que asumen una representación política con la que no se identi-

cratización se inició en el último cuarto de siglo pasado. En América Latina y en Europa hubo reacciones sociales y políticas que dieron lugar a gobiernos progresistas, especialmente en las grandes ciudades. Pero las "nuevas políticas" actuaron sobre los efectos de las políticas neoliberales y no sobre los factores causales.

²⁹ Ver las obras "La lucha por el reconocimiento" y "La sociedad del menosprecio", de Axel Honneth. Dos conjuntos de trabajos del director del Instituto de Investigaciones Sociales de Frankfurt, escritos entre finales de los noventa y principios del siglo actual.

³⁰ Una cita de un verso de Schiller, con permiso.

fica o no confía gran parte de la ciudadanía. La injusticia espacial y el efecto de escala se han multiplicado por las migraciones que se instalan en las periferias informales o formales, por la desocupación en Europa y los ingresos por debajo del nivel de pobreza en América latina. Las políticas de vivienda acentúan la exclusión, bien por los barrios degradados o criminalizados o por las zonas mal y poco urbanizadas y segregadas de la ciudad. Los sectores populares reaccionan y probablemente aumentará la tensión y quizás la violencia, en muchos casos no tanto por la pobreza como por la desigualdad, la ostentación de los ricos, la imagen de las zonas de calidad y de los barrios cerrados, los privilegios y el despilfarro. La revolución urbana no es un mito, es una posibilidad.³¹

¿Por qué desdemocratización? No se trata solamente de las regresiones sociales y políticas y de la supresión o inoperancia de los derechos, que se han dado especialmente en Europa occidental. Se trata también de la democracia como promesa. La democracia promete derechos formales y materiales, generaliza las libertades y reduce las desigualdades. Promete un futuro mejor y se concreta principalmente en las ciudades. La mercantilización de la sociedad, la omisión cómplice de los gobiernos, la arrogancia de los líderes de los grandes grupos económicos,³² el cinismo ingenuo de los organismos internacionales (su interpretación de la resiliencia) y la privatización de los servicios básicos (incluidas vivienda, educación, protección social y sanidad) son factores que no solo generan desigualdades hoy, también nos están diciendo que el futuro será mucho peor.

La democracia sin futuro deja de ser democracia. La "desdemocratización" se visualiza mediante la regresión de los "derechos sociales" y de las libertades políticas. La evidencia de la regresión social la hemos

31 "La revolución será urbana o no será" escribió Henri Lefebvre, el autor de "El derecho a la ciudad" (1968).

32 La arrogancia del presidente de Nestlé, por ejemplo, que dijo recientemente "No existe el derecho al agua, es un producto que hay que comprar"... según el precio que impongan las empresas. Se han multiplicado los sueldos y otros complementos de los altos directivos empresariales y financieros: la escala de salarios puede superar la proporción de 1 a 100 entre el trabajador de base y el directivo de su empresa. Un ministro de sanidad declaró recientemente que la asistencia sanitaria no es un derecho.

expuesto: políticas de vivienda que se asignan al sistema financiero local y global y a los promotores y constructores privados, servicios de naturaleza pública privatizados, facilidades del marco político legal para la especulación del suelo y la urbanización difusa, desocupación y exclusión de los "desechables".³³ Las legislaciones represivas y reforzamiento de la acción policial limitan las libertades y derechos políticos y sociales y la policía retorna al pasado: considera a los manifestantes o huelguistas como delincuentes peligrosos.

La democracia arraigó en el siglo XX por las conquistas sociales y el reconocimiento de los trabajadores como sujeto político. Fue por medio de la ampliación de los derechos sociales, las políticas de "welfare state" para hacerlos efectivos y los derechos políticos accesibles a las clases trabajadoras por medio de los sindicatos y partidos. Conquistaron así derechos y libertades que los hicieron ciudadanos. Ha sido un largo combate de las clases trabajadoras y populares: el acceso real a las elecciones, derecho de huelga, de manifestación y de organización, de contratación colectiva, etc. Medios indispensables para enfrentarse con las políticas públicas y la dominación del poder económico, el derecho a la vivienda y al lugar, la protección social, la escuela y la sanidad públicas. Es un conjunto de derechos socio-políticos interdependientes y de contenidos e instrumentales para conquistarlos, defenderlos y ampliarlos.³⁴ La democracia no se conquistó en el marco del Estado liberal decimonónico, oligárquico y censitario. Se consolidó al terminar la segunda guerra mundial.³⁵

Las políticas neoliberales han deslegitimado la democracia representativa y el Estado de derecho. Las clases populares y en parte las clases medias no se sienten representadas. Lo cual conlleva un refor-

33 Los desechables es el término que se aplica en Colombia a la población marginal, desocupada o informal.

34 Ver el análisis histórico de Eric Hobsbawm en "La clase obrera y los derechos humanos", en "El mundo del trabajo. Estudios sobre la formación y evolución de la clase obrera", Editorial Crítica, 1987.

35 La democracia política se consolidó en Europa y Estados Unidos y en menor grado en América latina sobre la base del "welfare state", que se desarrolló principalmente después de la segunda guerra mundial. Fue como resultado de las políticas "keynesianas", el miedo al comunismo y la fuerza socio-política de las clases trabajadoras. Ver la película-documento de Ken Loach "El espíritu de 1945".

zamiento de las políticas represivas, en muchos casos de carácter "preventivo", ante la posibilidad de que se desarrollen múltiples formas de desobediencia civil en defensa de derechos legítimos. La desdemocratización ha dado lugar de una ofensiva ideológica basada en la atomización social y el individualismo, el miedo y la inseguridad y la naturalización de las políticas económicas. Las ciencias sociales han contribuido a la naturalización de los conceptos, especialmente en economía y ciencia política. Legitiman la realidad en nombre de la neutralidad acrítica. Los organismos que deciden la financiación de las investigaciones y el conservadorismo de las cúpulas académicas que controlan las orientaciones de las tesis doctorales y de las revisas indexadas son instrumentos al servicio del statu quo injusto e insostenible. Contribuyen a reforzar la idea de la supuesta "inexistencia" de alternativas políticas³⁶ y la mitificación del Estado de derecho. Pero como es bien sabido "el Derecho primero libera y luego oprime". Los derechos legitimados en la sociedad y en las constituciones y tratados internacionales,³⁷ no se materializan en muchos casos en las leyes, en la judicatura, en las políticas públicas y en la fuerza de las reglas y las prácticas mercantilizadoras. El marco político-jurídico niega e impide el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, aunque lo proclame la Constitución. El ámbito del conflicto es hoy el espacio urbano, el espacio de la acumulación de capital frente a la producción y reproducción social. La democracia arraigada en la ciudad se enfrenta con la institucionalidad expresada por el Estado de derecho. Frente a un Derecho pervertido desde las ciudades se opone el "derecho a la ciudad".

36 La expresión caricaturesca de ello es la teoría del "fin de la historia". Aunque en el escenario político institucional no haya alternativas potentes en muchos Estados, en la sociedad sí que se forjan movimientos socio-políticos que, en América latina y en algunos países europeos, han emergido también en el sistema político institucional. Pero hay que reconocer que a la hora de gobernar les resulta más viable actuar sobre los síntomas que sobre las causas.

37 Como la Carta de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948) y otras Cartas de derechos posteriores.

9. El derecho a la ciudad no es solamente un catálogo de derechos.

Su enumeración puede ser interminable y en consecuencia quizás puede parecer poco efectiva. Se multiplican los catálogos de derechos que parecen cartas al Papa Noel. Pero estas cartas son positivas pues cumplen una función legitimadora e influyen en la orientación de las políticas públicas. Asumir estos derechos supone la interdependencia de los mismos, es una cuestión clave. En la ciudad, la vida de las personas supone la mutualización o vinculación en el tiempo y en el espacio entre los servicios, equipamientos, vivienda, acceso a los transportes y a las centralidades, ocupación o renta básica, educación, asistencia sanitaria, reconocimiento social y respeto de su identidad cultural, etc. La interdependencia exige que las políticas públicas y las demandas ciudadanas tengan en cuenta todas estas necesidades para que los derechos sean reales y no simplemente derechos virtuales. Lo mismo ocurre con los obstáculos legales o financieros que imposibilitan todo aquello que sea necesario para poder ejercer todos los derechos a la vez.³⁸ Por ejemplo, la función social de la propiedad está reconocida en diversas constituciones, por lo cual se debería aplicar a la propiedad del suelo. Sería suficiente distinguir la propiedad legal del suelo del uso constructivo del mismo. O legislar el carácter no lucrativo de los servicios de interés general o común.

Los gobiernos nacionales siempre –o casi siempre– y los locales muchas veces actúan sectorialmente, pues así está organizada la administración y los gobiernos. No tienen en cuenta la interdependencia de los derechos y de las políticas a la hora de aplicar cualquier actuación en el territorio. Es algo elemental pero que no se tiene en cuenta. ¿Conjunto de

38 En las constituciones y cartas de derechos de los países europeos se declaran derechos a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la protección social, etc., pero en muchos casos son "derechos programáticos", es decir, dependen para ser efectivos de las leyes específicas y las políticas públicas. En cambio en Estados Unidos un derecho establecido en las leyes puede ser recurrido ante los jueces si no se puede ejercer. Lo cual explica la oposición de los EEUU al derecho a la vivienda o a la ciudad. Los países europeos no se opusieron a aprobar la Carta de Derechos Humanos de la ONU (1948) y otras cartas-tratados internacionales. O han hecho constar en sus constituciones estos derechos e incluso "remover los obstáculos que se oponen a ello" (ver los artículos de la Constitución italiana y de la española). Es papel mojado.

viviendas sin transportes adecuados? ¿Remodelación de un barrio pero sin tener en cuenta el nivel de ingresos de la población residente, a la que en teoría debe beneficiarse con la mejora del entorno? ¿Promover operaciones integrales pero solamente destinadas a un sector determinado de la población? Los ejemplos son de todo tipo y en todas partes. En consecuencia, el catálogo del derecho a la ciudad puede resultar inoperante si no se utiliza como carta reivindicativa.

El derecho a la ciudad como un conjunto de principios genéricos que nadie va a rechazar y un catálogo de derechos sectoriales o específicos desencarnados de la realidad política, legal y económica, puede convertirse en carta retórica. La prueba es que incluso en encuentros preparatorios de Hábitat III emergieron debates y propuestas sobre el derecho a la ciudad para maquillar su discurso y darle un tinte progresista y procurar ganarse el aplauso de los gobiernos de las ciudades y de las organizaciones sociales.³⁹ Otra cosa sería si se atacaran los obstáculos que imposibilitan el ejercicio del derecho a la ciudad, como el estatuto de la propiedad del suelo, el control público sobre el sistema financiero, la prohibición de construir guetos y operaciones desvinculadas de la trama urbana y sus infraestructuras, la recuperación por parte de los gobiernos locales o regionales con participación ciudadana de los servicios básicos que actualmente se han privatizado o se han entregado como concesión y sin el debido control social.

El derecho a la ciudad, tal como ha sido expuesto por sus principales teóricos y por los líderes sociales,⁴⁰ no disimula su vocación de promover

39 Los gobiernos estatales, en especial el de Estados Unidos, probablemente impedirán que se debata y menos aún que se apruebe "el derecho a la ciudad" en Hábitat III con una fórmula clara. En el mejor de los casos se aprobará, previamente cepillada, la frase retórica de la Nueva Agenda Urbana que cita "el derecho a la ciudad" sin explicitar ningún contenido operativo. Podían haber planteado el "derecho a la ciudad" como un horizonte y todos contentos. Ahora habrá muchos descontentos. Una prueba más de la imbecilidad de la mayoría de gobernantes.

40 La formulación del derecho a la ciudad no solo es propia de teóricos políticos y académicos como Lefebvre o Harvey, el grupo de académicos radicales de New York (Peter Marcuse, Neil Smith, Tom Angotti, etc.) o académicos progresistas latinoamericanos como la Red de CLACSO que coordinó Fernando Carrión. Recientemente ha emergido una amplia plataforma, The Global Platform for the Right to the City, cuyo sustrato son ONGs y grupos de expertos. En América latina y, en menor grado, en España el derecho a la ciudad se plantea como concepto instrumental de transformación social y política

una transformación radical de la ciudad y de la organización del territorio. Cuestiona el derecho de propiedad, no acepta la gestión privada de los bienes comunes y de los servicios de interés común y se opone al productivismo a costa del medio ambiente, de los recursos básicos y de la calidad de vida. Propone una democracia deliberativa y limitativa de las instituciones de representación en favor de formas cívicas de gobierno y gestión, prioriza los objetivos de igualdad y libertad, de reconocimiento por igual de todos los habitantes de un territorio, etc. La vocación de cambio, de alternativa y de voluntad de modificar los marcos jurídicos, políticos y económicos en favor de los valores y objetivos de libertad e igualdad, es propia de la democracia.

El derecho a la ciudad se confronta con el actual proceso de desdemocratización, es un derecho para contribuir a la redemocratización. No se trata de un retorno al pasado, es posicionarse en un momento histórico que requiere nuevos y más efectivos derechos. El derecho a la ciudad pretende ser uno de los instrumentos para reconstruir la democracia desde las ciudades. En resumen, el derecho a la ciudad es un horizonte, lo que nos "ayuda a caminar" (como podría decir Eduardo Galeano) y expresa la aspiración a una sociedad más justa, amable y feliz. El derecho a la ciudad no es únicamente una reivindicación de cada ciudad que hace lo que puede o considere conveniente. Obviamente, la movilización ciudadana y la articulación entre ésta y los gobiernos locales tienen su especificidad. Pero se trata de un derecho de carácter universal que exige también un planteamiento global, por razones solidarias, intelectuales y políticas. Como ocurrió a partir del siglo XIX: la tendencia industrializadora transformó gran parte del mundo por la expansión del capital y, en paralelo, se desarrollaron el sindicalismo y las ideas socialistas de las clases trabajadoras y la unificación de sus reivindicaciones.⁴¹

por parte de intelectuales-activistas vinculados a los movimientos populares urbanos y a las experiencias políticas avanzadas como los líderes del Movimiento de Reforma Urbana de Brasil (que incluye al grupo Polis, Raquel Rolnik, etc.), Enrique Ortiz-HIC y Alicia Ziccardi (México), Ana Sugranyes (HIC y SUR) y Alfredo Rodríguez, SUR, Chile), J. Borja y el equipo DESC que lideró Ada Colau, hoy alcaldesa de Barcelona, etc.

41 Ver la nota 34 referida al historiador Hobsbawm.

Como ya se ha dicho, ONU-Hábitat se ha resistido a aceptar "el derecho a la ciudad" y cuando lo acepta no deja de ser un brindis al sol. Los gobiernos de los Estados no lo toleran (en especial Estados Unidos) pero si alguien puede fracturar esta resistencia son las fuerzas sociales y culturales, con apoyos políticos, de América Latina. Hay un precedente, el Movimiento de Reforma Urbana nacido y desarrollado en Brasil y que se extendió por todo el continente. Pero en cambio no hay mucho que esperar de los Hábitat, mientras sean un feudo de los gobiernos de los Estados. Nuestra experiencia es que los gobernantes de los Estados se interesan mucho por los grandes grupos económicos –financieros especialmente– y por los sondeos electorales sobre los individuos, y muy poco por las ciudades. Deberían tenerlas en cuenta. Las ciudades son el motor de la economía, de la innovación social y cultural y de los grandes cambios políticos. La ciudad expresa un compromiso con el futuro, una promesa de vida mejor. Hay que evitar que la urbanización sin ciudad pueda implosionar el ámbito donde vive, o vivirá muy pronto, la mayoría de la población y el 90% de la producción de riqueza. Las ciudades son el mayor producto que ha creado la humanidad. Pero las tensiones que generan las crecientes desigualdades, la pobreza y la desesperación y la insostenibilidad del mal uso de los recursos pueden provocar una regresión social, económica y cultural. No parece que Naciones Unidas y los gobiernos de los Estados sean muy conscientes de ello.

Sin embargo existe un divorcio cada vez más visible entre la sensibilidad y el realismo de unos y otros. Por una parte los expertos, las organizaciones y movimientos sociales y culturales e incluso los gobiernos locales ofrecen indicios de sensibilidad y realismo en favor de la vida. Por otra parte, los gobiernos de los Estados y del gran capital y los sectores partidarios del productivismo incrementalista sin otra virtud que acumular capital. Por ahora, Naciones Unidas no representa a los pueblos, está al servicio de los poderes estatales y económicos; ni tan solo hace un arbitraje, sean cuales sean sus buenas y timoratas intenciones.

10. El futuro de las ciudades se confunde con el de la humanidad. Sin embargo, los organismos internacionales, en especial Naciones Unidas, y los gobiernos de los Estados han fracasado o se han desinteresado de la disolución de las ciudades, sumergidas por la urbanización sin ciudad.

Naciones Unidas olvidó desde el inicio que debía representar a las naciones, al pueblo en acción. Representa en cambio a los Estados y sus gobiernos; ni tan solo los parlamentos están presentes. Los pueblos quedaron fuera y la burocracia internacional está sometida a los intereses conservadores de los gobiernos -pero bien remunerada. Los pueblos y sus territorios, hoy en su mayor parte urbanizados, tienen algunas posibilidades de hacer sentir su voz pero no tienen voto ni influencia decisoria. Los pueblos están atomizados por la democracia representativa mediante el voto de los individuos. Las ciudades son en cambio agregadoras; o, como dijo Dahrendorf, la democracia liberal es frígida, la ciudad es cálida.⁴² Hay una relación directa entre los gobiernos locales y la ciudadanía activa organizada. En los Foros o Conferencias los representantes de las ciudades pueden expresarse mediante portavoces reales. Se hacen escuchar aunque sea desde posiciones marginales. Hábitat, tímidamente, ha abierto algunas puertas a los representantes directos de las ciudades y a las organizaciones sociales y culturales. Pero no deja de ser teatro, puro teatro. Cada uno cuenta su historia, se les escucha mezclados con funcionarios, políticos, representantes empresariales disfrazados de expertos. Hábitat pretende imponer la diversidad, gentes de colores distintos, viejos y jóvenes, del campo y de la ciudad. Foros, conferencias, seminarios, "thematic meetings", poturrís entre lo concreto y lo abstracto -la experiencia local y el discurso burocrático-, un puzzle que se convierte en resoluciones preventivamente censuradas o maquilladas por funcionarios ejercitando de esbirros.

La existencia de Hábitat no se ha justificado hasta ahora. Las tres Conferencias cada 20 años, desde 1976 hasta hoy y los más frecuentes

42 R. Dahrendorf, F. Furet y B. Geremek, en "La democracia en Europa".

Foros Urbanos han permitido encuentros más propios de una feria popular repetitiva que de un espacio de debate, resoluciones y seguimiento de los compromisos. No han tenido efectos visibles ni resultados prácticos. Al contrario, los expertos fichados por Hábitat suavizan cualquier declaración que pudiera despertar el sopor de los diplomáticos gubernamentales y aun así éstos vigilan que no se generen debates conflictivos o de declaraciones o propuestas que importunen a algunos gobiernos susceptibles. Incluso los representantes de los gobiernos locales progresistas practican la autocensura para no molestar a los representantes de los organismos internacionales. Se multiplican las precauciones para que los textos oficiales sean insípidos, neutros, vagos, que no obligan a nadie ni a nada, ni tan solo a compromisos de buenas intenciones y un mínimo seguimiento. Es decir, perfectamente inútiles. De poco servirá añadir algunas sillas testimoniales al Consejo de Administración para que algunos alcaldes o directivos de ONGs potentes ocupen algunas sillas. Serán una minoría heterogénea, con poco peso numérico; se neutralizarán entre ellos mismos. Ya hemos podido comprobar el escaso resultado de los foros y conferencias y encuentros temáticos preparatorios de Hábitat III.

55

En estos encuentros, en los que participan representantes de ciudades, expertos y ONGs, siempre encuadrados por funcionarios de Hábitat, se plantean cuestiones pertinentes aunque de forma genérica. En las tres reuniones oficiales preparatorias (las PrepCom) se mantuvieron estas cuestiones, en la PrepCom 1 especialmente, de forma aún más genérica. Sin embargo en el *draft* de la Nueva Agenda Urbana que se presentará en Quito desaparecen temas como el malestar urbano, el coste creciente del suelo y de la vivienda, la desocupación masiva y especialmente de los jóvenes, las grandes desigualdades sociales en aumento, el modelo de urbanización insostenible, el urbanismo excluyente, etc.⁴³

Las conferencias y las organizaciones internacionales denuncian las situaciones, hacen declaraciones anunciando múltiples compromisos, se comprometen a obtener resultados -como por ejemplo sobre la reducción

43 Ver en este libro el artículo de Anna Sugranyes sobre el borrador de la Nueva Agenda Urbana (pag. 85).

de la pobreza, los asentamientos informales,⁴⁴ el calentamiento del planeta, de la desnutrición infantil, del tráfico de mujeres, etc. Estos compromisos siempre son a mediano plazo, 20 o 50 años. O se dejan en el aire como la "nueva agenda urbana".⁴⁵ Una extensa lista de falsos compromisos y reconocimientos, con lenguaje retórico; ni se precisan ni se sabe quién los asume. ¿Los gobernantes nacionales o locales? ¿Las empresas multinacionales? ¿La ética de los profesionales? En realidad, nadie; es un brindis al sol. Los gobiernos nacionales y las uniones entre Estados, por complicidad o por impotencia frente a las lógicas del capitalismo financiero y especulativo, se pliegan a las dinámicas económicas dominantes. Y los gobiernos locales están atados por el marco político y jurídico y también el financiero. De nada sirven los tratados internacionales, como la Carta de Derechos Humanos. ¿La función social de la propiedad del suelo, que también está inscrita en diversas constituciones, se ha tenido en cuenta para yugular la especulación del suelo? Los organismos internacionales recurren a la "sociedad civil" pero como oyentes, o se les invita a expresarse en los procesos previos, para que parezca que se les tiene en cuenta. Pero cuando se celebran las Conferencias y Foros y se aprueban las resoluciones, son los gobiernos de los Estados los que imponen su retórica para que nadie se moleste, ni los diplomáticos, ni los líderes económicos (o sus agentes) ni los políticos cómplices de los intereses dominantes. Estas instituciones aceptan el discurso genérico, incluso paradójicamente pueden asumir declaraciones tribunicias y formular expresiones de mediación que no haya luego que tener en cuenta. Pero nunca ponen en cuestión los *modus operandi*, las decisiones de los actores globales, las finanzas y los gobiernos. Es posible incluso que se haga una

44 ¿Tiene sentido mantener la dicotomía formal e informal, cuando en muchos casos lo formal es igual o peor a lo informal? Ver las contribuciones de Ana Sugranyes y de Alfredo Rodríguez en este libro y sus trabajos en la Corporación Sur. Ver los libros "Los con techo" y "Los subsidios sin derechos", obra colectiva (2015) que expone "el derecho al lugar".

45 "Los compromisos y reconocimientos, los haremos y los apoyaremos..." están expuestos ampliamente, a lo largo de todo el documento. Los compromisos, principalmente desde el punto 25 hasta el 83 del llamado Draft Zero, una tercera parte del documento. La implementación se deja en manos de los gobiernos, con un lenguaje suficientemente laxo.

referencia al derecho a la ciudad, pero de forma tan vaga que no suponga ningún compromiso ni recomendación que puedan tener efectos reales.

Pero hay una sociedad civil (o política, sería más exacto) activa, crítica, reivindicativa, alternativa y capaz de proponer alternativas, de promover o apoyar campañas políticas y candidatos que asuman sus propuestas, impulsar iniciativas legislativas, denunciar a los actores responsables de los males urbanos. Son los movimientos sociales, las organizaciones populares y de los trabajadores, los profesionales y los investigadores independientes, las ONGs alternativas, los "pensadores críticos". Y esperemos también que bastantes gobiernos locales puedan formar parte de un bloque crítico y alternativo que pueda incidir en las actitudes de Naciones Unidas.

Hay otra sociedad civil, engendros vinculados a potentes grupos económicos, bien vistos por gobiernos y organismos internacionales. Esta sociedad civil recluta incluso intelectuales mediáticos o prestigiosos e incluso algunos líderes políticos o sociales, bien por los emolumentos que ofrecen, bien por sentirse reconocidos o por presunción, o con la mejor intención se les deja hablar y se utiliza su nombre pero nada más. Hábitat ha encontrado una "sociedad civil" adecuada para ello: Campaña Urbana Mundial (WUC, por sus siglas en inglés), iniciada en 2014, que dispone de importantes fondos, organiza muchas reuniones con muchos participantes, selecciona una elite de 26 "grandes pensadores" y algunos centenares de opinantes que dan la cara, con el apoyo discreto de grandes empresas y el patrocinio de Hábitat. El resultado ha sido un documento infantil titulado "La ciudad que necesitamos" (The City We Need). Palabras angelicales para olvidar los problemas reales y ninguna referencia ni a los actores ni a los mecanismos destructores de la ciudad y de la ciudadanía. Un texto propio de IKEA reelaborado para Disneylandia.

Hábitat no se compromete a nada. La NAU (Nueva Agenda Urbana) declara grandes compromisos. ¿Quién asume estos compromisos? ¿Los gobiernos nacionales? ¿El PNUD y Hábitat? ¿Los gobiernos de las ciudades? ¿Se concretan los compromisos en acciones o controles por parte de los gobiernos competentes? ¿Qué medidas se tomarían si se incumplen los compromisos? ¿Se podrá recurrir a tribunales internacionales? Sugerimos que se cree una agencia independiente

formada por personas de experiencia reconocida y representantes o ex gobernantes de ciudades, que coordine una red de colaboración que advierta sobre los cumplimientos o incumplimiento de los compromisos adquiridos. Las asociaciones de ciudades, las organizaciones sociales o cívicas y los centros de estudios e investigaciones podrían aportar importantes colaboradores/as.

Hábitat no nos representa. Se trata de reconstruir un Hábitat que no esté en manos de los gobiernos de los Estados. No debieran tener más que una presencia minoritaria. La mayoría de los miembros se repartiría entre los gobiernos de las ciudades y otros asentamientos locales, representantes de las organizaciones y movimientos sociales y de miembros colectivos profesionales o académicos. Todos ellos deberían comprometerse a defender un conjunto de principios que expresaran la vocación de hacer ciudad y de promover los derechos ciudadanos de todos. Lo cual debería concretarse en acciones positivas sobre el control del suelo; la consideración de la vivienda como un servicio público; el acceso agua o la energía, a la enseñanza y a la sanidad, a los transportes; el control público del sistema financiero y subordinado al sector estatal, local o cooperativo; etc. Si hay gentes sin derechos no hay derechos de nadie. Si faltan los derechos se imponen los privilegios de las minorías. Los excluidos son gentes sin derechos o con derechos limitados, pero son ellos, conjuntamente con las fuerzas ciudadanas activas, los que pueden hacer posible la ciudad democrática. Un Hábitat distinto al que existe hoy. Debería ser una Asamblea de los pueblos, no de los gobiernos ni de la burocracia que de ellos depende.

Ciudades para cambiar la vida

Una respuesta a Hábitat III

Frente a los riesgos de una nueva frustración en materia de hábitat, ciudad y asentamientos humanos un grupo de profesionales vinculados al pensamiento y la gestión de las ciudades hemos decidido convocar a un Foro Alternativo a Hábitat III, a realizarse en forma paralela en la misma ciudad de Quito. Si el producto de la conferencia oficial será la "Nueva Agenda Urbana", el producto de nuestras discusiones y coincidencias previas al encuentro está resumido en este libro que presentamos. Como la agenda oficial, propone caminos y acciones a realizar en el futuro inmediato; no necesariamente confrontamos con la NAU –aunque a veces resulte inevitable– sino que nos ocupamos de dejar establecidos algunos principios que consideramos esenciales y algunas acciones que se derivan de esos principios. Muchas veces, los profesionales y académicos son cómplices por acción o por omisión de políticas y dinámicas urbanas cuestionables. Así, mientras que aumenta el malestar urbano y las desigualdades sociales y espaciales, las políticas urbanas se elaboran con escasa vocación democrática y sin transparencia. La urbanización sin calidad y la aglomeración/dispersión de las poblaciones genera unas dinámicas insostenibles; es el futuro mismo de la humanidad lo que está en cuestión. Los movimientos sociales, los colectivos profesionales y expertos y muchos gobiernos locales pueden desarrollar ideas y prácticas alternativas. Son por lo tanto la esperanza.

