



VIII Congreso
Iberoamericano
de Municipalistas
Guayaquil, Ecuador

URBANISMO, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

Urbanismo

EMILIO CARRILLO
Vicealcalde de Sevilla

Guayaquil, 13 de noviembre de 2006.

1. EL NUEVO PAPEL POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LAS CIUDADES

La predominancia creciente de lo global está provocando un cambio de calado histórico en la función de las instituciones públicas. En particular, está cuestionando seriamente el protagonismo histórico de los Estados, que pierden peso en diversos terrenos que tradicionalmente han sido suyos e, incluso, han constituido el fundamento de su propia legitimidad.

Es una crisis estructural de competencias y de poder de unos Estados nacionales atrapados en una doble contradicción. De un lado, su escasa entidad para afrontar los retos del actual proceso de globalización y controlar los flujos de poder, riqueza, tecnología e innovación que de él derivan. De otro, su tamaño excesivo para responder a las nuevas demandas y exigencias ciudadanas y representar la pluralidad de intereses e identidades culturales existentes en la sociedad. Lo primero potencia el peso específico de las llamadas supranacionalidades, como la Unión Europea. Y lo segundo, el de las ciudades.

Centrando las reflexiones en éstas y para bajar al terreno de lo concreto, se pueden perfilar algunas ideas, en consonancia con lo aportado por autores como Jordi Borja, Manuel Castells o Paul Virilio.

Específicamente, resulta esencial constatar que la evolución de las sociedades -en lo económico, lo institucional, lo cultural,...- se ha producido y, sobre todo, se produce ahora en torno a las ciudades. Ellas son el espacio de crecimiento y cambio estructural. El mayor o menor desarrollo socioeconómico de Estados y regiones se explica hoy por la presencia o no en su territorio de urbes con capacidad para generar dinamismo económico, iniciativa empresarial e innovación.

Las ciudades se han convertido, así, en actores capaces de dar respuesta a los retos de la globalización, a través de un “pensar global, hacer local” que estimula el aumento de la diversidad productiva y urbana.

En el contexto europeo, por ejemplo, es muy posible que la gran ciudad y los sistemas urbanos centrales sean los únicos espacios relevantes en la dinámica económica. Y a escala planetaria se está constituyendo un selecto club de grandes ciudades que se configuran en motor de la economía y en promotores de las nuevas tendencias sociales, tecnológicas y culturales. Son las ciudades “globales”, dotadas de flexibilidad, proximidad y capacidad de adaptación, a las que se hará referencia de nuevo más adelante.

Un cuadro general donde minora la significación de la dimensión del núcleo urbano, ya que en el nuevo marco socioeconómico la red urbana se organiza en torno a jerarquías múltiples donde se debilita el papel del tamaño del asentamiento -las transformaciones económicas de las últimas décadas han ocurrido en ciudades de dimensiones muy diferentes- y ganan protagonismo factores como el potencial de desarrollo de cada urbe y las funciones que realiza en el sistema de ciudades y a escala general.

También ha de ponderarse el hecho de que la competitividad empresarial está ya en función no tanto de barreras arancelarias o de tratos políticos de favor como de la generalización

de las condiciones de competitividad en el ámbito territorial concreto en el que las empresas despliegan su actividad. Pero en esferas como éstas la responsabilidad pública recae no en la Administración central, sino en los escalones locales y regionales del entramado público. En este contexto y dentro de un marco de relaciones globales reguladas por la negociación entre Estados nacionales, la asunción de nuevas actitudes y políticas que persigan la articulación entre empresas privadas y gobiernos locales se configura como un aspecto institucional y organizativo clave en los procesos de creación de riqueza.

Y el nuevo papel de la ciudad llega también al plano sociocultural y de la representación y la gestión política. No en balde, la ciudad tiene ante sí la responsabilidad de integrar sociedades cada vez más diversas y de poner en valor los particularismos históricos de cada territorio y colectividad frente a la hegemonía de valores universalistas. Una puesta en valor que rechaza tanto la disolución de lo propio ante el peso de lo global como la proliferación de tribalismos locales de índole sectaria y fragmentaria. El objetivo es poner en pie un ámbito, un sistema y, de hecho, un poder con capacidad real de integración y de convivencia social y cultural, respetando las diferencias y estableciendo, a la par, códigos de comunicación entre las distintas culturas.

2. LA “PERSPECTIVA DOBLE G”

Lo expuesto hasta aquí realza y refuerza el papel político y económico de las ciudades. Sin embargo, para plasmarlo en la realidad, las urbes han de asumir los nuevos retos y ser capaces de gestionar su propia transformación.

No es cuestión sólo, por importante que sea, de proporcionar infraestructuras o de construir viviendas. Es necesario afrontar nuevos desafíos como el empleo, la seguridad, la solidaridad, la adhesión de los ciudadanos a su entorno, la sostenibilidad y la gobernabilidad.

Las ciudades están llamadas, en definitiva, a una reflexión seria sobre su propio futuro. Se trata de hacer de lo local un modelo de experiencia de lo global y de convivencia que va más allá de la simple polémica política y, sobre todo, de la querrela mediática.

Estamos ante un tema fundamental. Posiblemente, el dilema entre democracia y tecnologías de la velocidad sólo tiene solución en este nuevo papel de las ciudades. La resistencia de lo local como modelo de experiencia de lo global, por la recuperación de la ciudad y la conservación de la democracia.

La ciudad tiene delante de sí desafíos que conducen a un mismo objetivo: la ciudad como espacio de la democracia, como espacio de la ciudadanía, de la innovación democrática, de la gestión, de la cooperación entre lo público y lo privado, de la autonomía y del desarrollo socioeconómico y de la solidaridad.

En este orden, las ciudades han de saber articular una amplia serie de componentes materiales e inmateriales, reales o virtuales, que las proyecten individualmente y las definan dentro de su región, su país, su continente y el mundo entero. Una proyección y una definición que nos habla de cada ciudad con su propia fisonomía, sus debilidades y fortalezas y sus características cuantitativas y cualitativas como espacio productivo y de ocio.

Con este telón de fondo, y en un escenario donde las urbes han de saber adaptarse a las hondas transformaciones que están aconteciendo en la economía y en el conjunto de la sociedad, cada ciudad ha de aprender a competir con las demás para incorporarse a los nuevos circuitos internacionales de índole tecnológica, económica y cultural que la globalización está trayendo consigo. Una competencia dura y difícil, pero imprescindible para atraer riqueza y tecnologías e iniciativas empresariales aplicables al territorio concreto, y para garantizar la calidad de vida presente y futura de sus ciudadanos.

Se trata de un esfuerzo crucial para que la ciudad potencie sus recursos propios, sus ventajas comparativas y competitivas y sus oportunidades para promover nuevas actividades económicas y nuevos yacimientos de empleo. Y para que se convierta en un espacio privilegiado para concentrar actividades empresariales, administrativas y políticas y para lograr economías de escala. Y ello en un marco planificado, que permita lanzar a la ciudad como producto y captar recursos exógenos para la misma, y en un entorno innovador para servicios especializados, recursos humanos cualificados, infraestructuras de accesibilidad y comunicaciones y equipamientos sanitarios, deportivos, culturales, deportivos y de ocio.

Por todo ello cada ciudad ha de potenciar su realidad y su imagen, diseñando una estrategia propia de diferenciación y especialización que sea válida venderse como producto y expandir sus componentes no físicos, poniendo en marcha las políticas y programas que le posibiliten plantear los nuevos escenarios y anticiparse al futuro, y estructurando una organización capaz de asumir los nuevos objetivos, desde el liderazgo y la negociación con los agentes sociales y locales.

En este contexto los gobiernos locales han de estar a la altura de las nuevas circunstancias, incluyendo la “venta” de la ciudad entre sus funciones básicas, movilizand las energías ciudadanas y el potencial del sector privado y afrontando, por fin, con decisión, una cuestión en absoluto retórica: ¿la responsabilidad de los gobiernos locales radica en gestionar el Ayuntamiento, en gobernar la ciudad o en ambas cosas a la par?

Para afrontar este interrogante es posible acudir a varios criterios, pero ninguno tan adecuado, desde luego, como el que deriva de la opinión y los requerimientos de los propios ciudadanos. Por tanto, la contestación de la pregunta precedente debe articularse a través de la respuesta a esta otra: ¿qué esperan y exigen los ciudadanos de sus gobiernos locales?

Situado así el asunto caben pocas dudas acerca de que los gobiernos locales han de cubrir al unísono las dos facetas enunciadas: gestionar y gobernar. Visión de las cosas que da cuerpo a lo que se puede denominar como “Perspectiva Doble G” (P2G). Un enfoque global e integral que aborda la gestión del Ayuntamiento y el gobierno de la ciudad como dos caras de la misma moneda, persiguiendo tanto la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los asuntos cotidianos y en la prestación de los servicios municipales básicos, como la capacidad de impulso y liderazgo de la ciudad, de su territorio y de sus ciudadanos.

Un liderazgo, además, que enlaza directamente con las reflexiones antes expuestas y con las que dimanán del ya famoso <<pensar global, actuar local>> que viene reclamando, con razón, Naciones Unidas. Efectivamente, la acción en el territorio concreto ha de tener muy

presente el conjunto de los grandes flujos, fenómenos y procesos globales y las amenazas y oportunidades y las tendencias y orientaciones que de ellos derivan, respondiendo adecuadamente a sus efectos e impactos no desde el prisma de la reflexión abstracta, sino del actuar local.

Bajo esta óptica “P2G”, todo lo relativo a la interconexión entre gobierno local, ciudadanos y territorio trasciende del tan manido como cierto argumento sobre el papel de las entidades municipales como Administración más cercana a la gente y sus demandas. Sin menoscabo, en absoluto, de ello, la “Perspectiva Doble G” obliga a resaltar dos ideas fundamentales:

- los Ayuntamientos son mucho más que entes administrativos y su dimensión política reforzada se encuadra en la reconfiguración y potenciación del papel de la ciudad en un escenario marcado por la globalización; y
- la ciudad no es sólo el Ayuntamiento, constituyendo la gestión de éste es sólo una parte, por importante que sea, de la labor del alcalde y de su equipo de gobierno.

Batería de consideraciones que desembocan, finalmente, en la necesidad de que los gobiernos locales aborden una agenda de trabajo que vaya más allá de las tareas burocráticas y que incluya la apertura de un nuevo marco de relaciones con la sociedad civil, fijando la atención mucho más en el ciudadano, sujeto activo de derechos y deberes, que en el mero administrado, receptor pasivo de servicios públicos.

3. MODELO DE CIUDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Todo lo señalado hasta ahora realza la importancia que tiene para las ciudades contar con una estrategia de desarrollo local, esto es, contar con un “modelo de ciudad” hacia el que avanzar y sobre el que sustentar y ejecutar la ordenación del territorio y su desarrollo urbano, social, económico, cultural y territorial, tanto en el corto como en el medio y largo plazo.

La experiencia internacional nos enseña que estas estrategias de desarrollo –estos modelos de ciudad- deben ser bien definidos, coherentes, consistentes, potentes, ambiciosas y, desde luego, participativos, por cuanto han surgido de amplios procesos de participación ciudadana. Esto significa que las ciudades desde hoy y para el mañana que estos “modelos de ciudad” detallan, con la mejora notable de la calidad de vida de todos y cada uno de sus habitantes como meta, son, en cada caso, las deseadas por el conjunto de sus ciudadanos y ciudadanas. No pueden ser sólo fruto de una decisión institucional y política, por legítima que fuera, ni de los criterios de los agentes y actores ciudadanos más implicados con el devenir de la urbe, por importante que esto sea, sino de la reflexión y las propuestas comunes de miles y miles de personas que comparten un sueño de porvenir colectivo para la ciudad en la que habitan y conviven, en la que creen y con la que se identifican.

Las prioridades que sustentan estos “modelos de ciudad” dibujan el marco general de las

ciudades que queremos, las tipologías de urbes en las que creemos. Éstas son, sintéticamente, las prioridades en las que vienen coincidiendo muchas de las ciudades europeas que han impulsado en los últimos años procesos de participación ciudadana con el objetivo de diseñar sus propias estrategias de desarrollo:

- Las personas, los espacios de convivencia y la cohesión social, para hacer de la ciudad la gran casa de todos los ciudadanos y ciudadanas.
- Los barrios, sus equipamientos e infraestructuras, como sostén de una visión de la ciudad, y de su realidad cotidiana, articulada, equilibrada y solidaria.
- La sostenibilidad y el medio ambiente urbano, como punto central de la calidad de vida.
- La cultura, el patrimonio histórico-artístico y la memoria de la propia ciudad, viendo en estas esferas y valores una oportunidad para el progreso urbano y nunca una amenaza para el mismo. Porque cada ciudad debe y desea mantener sus particulares rasgos diferenciales, su propia identidad, provenientes de una larga historia en la que deben integrarse los desarrollos y elementos urbanos futuros.
- El empleo, la promoción socioeconómica y empresarial, y la innovación y el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones, plasmando en la realidad de la urbe la nueva sociedad de la información y el conocimiento y una estrategia de desarrollo local capaz de actuar de forma integral en todos los ámbitos con incidencia en el desarrollo urbano.
- El impulso de proyectos claves para el presente y futuro de la ciudad, que, además de su valor intrínseco, sirvan de acicates para su desarrollo sostenible y cohesionado, para su consolidación como centros de entornos metropolitanos más amplios y para la potenciación de su liderazgo en su contexto regional, nacional e internacional.
- Unas ciudades universales, con capacidad para sostener una oferta y unas funciones propias que permitan mejorar su posicionamiento y su imagen y prestigio internacional, para ponerlos al servicio de su cualidad urbana y de la calidad de vida de sus vecinos.

Una forma de hacer ciudad y de gestionarla basada en la eficacia, la transparencia, el debate y el dialogo: la ciudad concebida como ente democrático capaz de reflexionar sobre sí misma, de proponer mejoras formales y funcionales y acordar las prioridades y estrategias para conseguir sus objetivos; una ciudad que avance en la descentralización de la gestión, potenciando de modo real la participación ciudadana por barrios, sectores y distritos urbanos.

A partir de lo cual, el reto y la obligación para los responsables directos del gobierno de las ciudades es llevar el modelo de ciudad a la realidad, trabajando para ello con intensidad y perseverancia.

4. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SOCIOECONÓMICA Y FÍSICO-TERRITORIAL

Por todo lo hasta aquí expuesto, las instancias locales han de impulsar una “nueva forma de gobernar” que tenga su base en la participación ciudadana, el consenso social y la planificación estratégica. Y gobernar una ciudad significa identificar prioridades estratégicas. Los errores en esa elección se pagan muy caros en términos de bienestar social, de oportunidades de empleo e ingreso, y de desarrollo urbano. No siempre es fácil, y a la postre el tiempo es juez y testigo de lo acertado de cada decisión; y también gran taumaturgo que convierte en ridículos los que otrora fueran encendidos debates sobre ésta o aquella elección.

En este orden, las ciudades han de saber articular una amplia serie de componentes materiales e inmateriales, reales o virtuales, que las proyecten individualmente y las definan a escala regional, nacional, continental y mundial. Una proyección y una definición que nos habla de cada “modelo de ciudad” con su propia fisonomía, sus debilidades y fortalezas y sus características cuantitativas y cualitativas como espacio productivo y de ocio.

Para dibujar ese “modelo de ciudad” cada una de las ciudades de Andalucía ha de ser capaz de dar respuesta a “sus tres cómo estratégicos”: cómo somos, cómo queremos ser y cómo gestionamos el cambio, auténticos ejes vertebradores de su desarrollo urbano, para a continuación poner en marcha las políticas y programas que les posibiliten plantear los nuevos escenarios y anticiparse al futuro.

Por este motivo, el recurso a la elaboración y ejecución de un plan estratégico se ha convertido en común en la vida de muchas ciudades. La planificación estratégica es una nueva forma de gobernar las aglomeraciones urbanas en un clima de consenso y de participación colectiva entre los agentes económicos y sociales que permite superar la imprevisión, concebir el futuro deseable, y definir los medios reales para alcanzarlo. En efecto, en esencia la planificación estratégica busca un doble efecto: por un lado, determinar los objetivos estratégicos para una ciudad que permitan conseguir una posición de competitividad y de calidad de vida a medio plazo. Y por otro, estimular la convergencia de las estrategias de los agentes que tienen la capacidad y los recursos que pueden hacer posible esa ciudad deseada.

En este orden, es importante destacar que en la planificación estratégica, siendo, sin duda, un todo, pueden y deben diferenciarse dos ámbitos, interrelacionados, pero de distinta naturaleza conceptual y operativa:

- la planificación estratégica socioeconómica (productiva, tecnológica, empresarial,...);
- la planificación estratégica físico-territorial (espacial, urbanística, de organización del territorio,...).

La planificación estratégica es de naturaleza socioeconómica, productiva, tecnológica y empresarial. Proporciona una visión global de la ciudad en un proceso de cambio permanente, y para ello establece prioridades y concentra esfuerzos, sistematiza objetivos y delimita proyectos infraestructurales y emprendedores dirigidos al desarrollo y a la generación de renta y empleo, fomenta la colaboración público-privada, crea una cultura estratégica común, refuerza, ante la

comunidad, los diferentes liderazgos (institucional, social, económico, etc.) y, finalmente, desemboca en un programa de acciones.

Pero, por otra parte, la ciudad es ante todo una realidad física, por lo que esa “ciudad que queremos” ha de concretarse en “el territorio que tenemos”. Por ello el modelo de ciudad, su plasmación efectiva, exige una planificación física y urbanística coherente con el referido modelo, apta para llevarlo a la realidad, y capaz de dirigir el timón del desarrollo urbano y territorial de la ciudad hacia donde sus ciudadanos han señalado. Una política que configure un urbanismo responsable y racional que reconduzca el sistema urbano hacia bases más sostenibles y hacia un mayor equilibrio territorial, actuando de manera conjunta e integral sobre el territorio, el medio ambiente, la cultura local, las tecnologías, la esfera social, la economía y los intangibles con incidencia en el desarrollo con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de sus habitantes.

Por tanto, la que de forma tan común como impropia solemos denominar planificación estratégica -la socioeconómica- y la que de manera insuficiente llamamos normalmente planificación urbanística -que debe ser entendida y ejecutada cual planificación estratégica físico-territorial- son las dos caras de una misma moneda.

La creación de espacios para la convivencia y la cohesión social, la dotación de equipamientos e infraestructuras para el logro de una ciudad más articulada, equilibrada y solidaria, la sostenibilidad y el medio ambiente urbano como puntos centrales de la calidad de vida, la apuesta por la cultura y el patrimonio histórico-artístico o el impulso del empleo, la promoción socioeconómica y empresarial y la innovación, deben ser plasmando en la realidad espacial de la ciudad y concretarse en su territorio.

En la legislación local española, la planificación estratégica socioeconómica no cuenta con bases competenciales precisas; mas todo lo contrario le sucede a la planificación estratégica físico-territorial, obligatoria para los municipios desde la perspectiva de sus potentes competencias urbanísticas. Y mientras la endémica insuficiencia financiera cae con todo su peso sobre los gobiernos locales a la hora de respaldar los proyectos derivados de la planificación socioeconómica, la planificación territorial y urbanística sí genera notables ingresos que respaldan su operatividad. Esta ambivalencia ha de ser superada con inteligencia y capacidad de obrar entrelazando ambos ámbitos de planificación, buscando sinergias y encontrando en uno de los ámbitos los soportes legales y financieros de los que adolece el otro para lograr una planificación estratégica integral y plenamente dotada de operatividad.

Obviamente, todo proceso de planificación estratégica cuenta con elementos básicos: por un lado, un esquema organizativo, por otro una metodología y, finalmente, un plan de trabajo, en el que el calendario es pieza fundamental. Por lo que se refiere al esquema organizativo, cabe considerar, al menos, un equipo técnico, un órgano de dirección y unos entes de participación. Nominalmente podríamos decir que hablamos de la Oficina Técnica del Plan, la Comisión Ejecutiva del mismo y, finalmente, el Consejo General.

Por lo que se refiere a la metodología, de trascendental importancia para entender la filosofía y el carácter instrumental de la planificación estratégica urbana, debemos contemplar dos grandes fases: el análisis y diagnóstico de la ciudad, y, en segundo lugar, la propuesta

estratégica. En la primera fase se determinan la oferta actual de la ciudad, las tendencias generales que le afectan, y los escenarios posibles; como resultado de esta fase la ciudad debe encontrar respuesta al primero de los “cómos”: “cómo somos”, el posicionamiento de la ciudad, “la ciudad que tenemos”. La segunda fase, que denominamos de propuesta estratégica, consiste en determinar el objetivo central del plan, esto es, la síntesis ilusionadora del escenario escogido (el segundo “cómo”, “la ciudad que queremos” para el horizonte que se haya establecido), y a continuación las actuaciones necesarias para alcanzarlo, y la prioridad de los proyectos que debemos poner en marcha para gestionar el cambio (nuestro tercer “cómo estratégico”). Una vez cubiertas estas dos fases estaremos en disposición de crear el ente gestor del proceso de implantación y ejecución.

A stylized, handwritten-style logo or signature in a light orange color. The characters are fluid and interconnected, resembling the letters 'U', 'J', and 'M' or similar abstract forms.