EL MARGEN DE ACCIÓN POLÍTICA EN EL TERRITORIO

EL URBANISMO Y LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL CAPITALISMO TARDÍO

RUBÉN C. LOIS GONZÁLEZ

Los manuales clásicos de Geografía, Sociología o simplemente de estudios urbanos coincidían al señalar que el urbanismo era el arte de diseñar la ciudad, de planificar su crecimiento a partir de ideales racionales y de la búsqueda del bien común. Por lo tanto, frente a procesos espontáneos y desordenados de desarrollo urbano, el urbanismo se afirmaba como expresión técnica de la buena política que pretendía producir una ciudad más justa, mejor organizada, eficiente y lugar de encuentro de grupos humanos diversos llegados de muy diferentes lugares. En consecuencia, el urbanismo se presentó como una función pública orientada al bienestar, fuese impulsado por gobernantes poderosos a lo largo de la historia o por arquitectos y pensadores visionarios, reformistas o revolucionarios en toda la época contemporánea. El urbanismo era, de esta forma, la expresión material de la política urbana. La ordenación del territorio constituía su equivalente en la escala supralocal.

Desde un punto de vista histórico, el urbanismo fue más importante cuando un poder fuerte trató de expresar sus concepciones a partir del embellecimiento de ciudades centrales, normalmente capitales. También cuando la consolidación del capitalismo burgués del siglo XIX se propuso corregir los procesos de deterioro urbano que habían acompañado a la primera industrialización: el París del Segundo Imperio, el Ring de Viena o el Berlín del Gross Stadt son buenos ejemplos de esto. También la planificación territorial expresó políticas de estados-nación fuertes como la América de F.D. Roosevelt o la Francia de De Gaulle. Los treinta años gloriosos (1945-75), que sucedieron a la IIª Guerra Mundial podrían ser, en Europa y Estados Unidos, considerados como la época dorada del urbanismo y la planificación territorial. En estos decenios, las administraciones públicas asumieron el deber de proporcionar residencias con servicios básicos al conjunto de la población, de limitar los procesos especulativos que generaba el mercado inmobiliario, y de conceder a los barrios y poblaciones urbanas de un mínimo dotacional en lo que a servicios públicos y espacios libres de disfrute común se refiere.

No obstante, desde la década de los 1980 asistimos a un cuestionamiento permanente de la función pública, ordenadora y equilibradora del urbanismo. Se pretende que las ciudades sean competitivas y emprendedoras antes que justas, que los flujos de capital se dirijan hacia ellas para negociar, obtener beneficios con pocas restricciones. Sin duda, nos encontramos ante la consolidación del urbanismo neoliberal, propio del actual estadio capitalista. Los poderes públicos deben restringir su cometido frente al supuesto efecto benefactor de la llegada de dinero a las urbes, o se desentienden de su función por el bien del progreso, o son generosamente recompensados por los agentes privados que intervienen en la ciudad, para que dejen hacer. Esta situación, fuertemente publicitada bajo distintos eslóganes como ciudad inteligente, atractiva o creativa, supuso en la práctica un declive progresivo de la función pública en el urbanismo. Por lo general, se restringieron las prácticas

Foto Thor-Alvis, Tokio, Japón, en Unsplash

planificadoras frente a la programación denominada estratégica o el apoyo explícito a grandes intervenciones de renovación urbana. La ciudad y la metrópoli fueron entregadas a un número reducido de grandes operadores urbanos, que están en el origen de los desajustes urbano-financieros que se expresaron con toda su fuerza en la crisis iniciada en 2008. Sin lugar a dudas, la dolorosa superación de la misma deberá construirse sobre una recuperación de la responsabilidad pública en el buen gobierno de la ciudad. Pero esta responsabilidad sólo puede garantizarse mediante una acción ciudadana decidida, que garantice una nueva etapa de planificación urbanística estricta.

El capitalismo tardío y neoliberal: determinismo económico y negación de la política

Como acabamos de precisar, la ciudad metropolitana es el escenario permanente de la pugna público-privado para definir su gobierno. La función pública es la clásica para garantizar el derecho a la vivienda, a los servicios básicos de la ciudadanía, para corregir en la medida de lo posible los procesos de segregación espacial y para imponer un orden derivado del objetivo general del bien común. Frente a la misma, el capitalismo tardío financiarizado (esto es, dominado por una producción continua de dinero, tanto desde instancias estatales como privadas), se ha fijado intensamente en la ciudad y en su metrópoli para hacer negocios, para obtener beneficios en aquellos espacios que se definen como centros urbanos, nuevos lugares de inversión, o simplemente parques destinados al comercio o a la tecnología. El exceso de dinero circulante corrompe las políticas urbanas y a través de sus actores trata de configurar la ciudad como algo bello, espectacular, que al mismo tiempo permita obtener muchas ganancias de la continua revalorización del precio del suelo.

La corrupción generada por la abundancia de capital dirigido a la ciudad se manifiesta, como es habitual, de dos formas: una tangible, buscando la transformación permanente del tejido urbano; otra simbólica, justificando que esta forma de obrar neoliberal es la única posible en el mundo actual, esto es, creando ideología. En el primer caso, la ciudad tiende a reconstruirse y transformarse de forma permanente. El estado de obras genera beneficios a promotores, propietarios del suelo, constructores y entidades financieras (o, más específicamente, fondos de capital). Por eso, se procura mantener de forma continua, bien mediante el desarrollo y la urbanización de nuevos espacios (residenciales, comerciales o, mejor aún, nuevas áreas de centralidad en lugares que antes quedaban en el borde de la trama urbanizada), bien mediante la reconstrucción, la denominada *renovación*, de espacios consolidados de la propia ciudad. En los mismos se trata de derribar viejas construcciones y sustituirlas por otras más espectaculares, y con mayores coeficientes de edificabilidad, abrir nuevas fachadas o avenidas donde situar piezas urbanas llamativas. Muchos de estos procesos conllevan el desplazamiento

de miles de personas, pero la enorme rentabilidad de la especulación urbanística (el segundo ciclo de acumulación del capital de K. Marx), lo justifica todo. Los actores económico-financieros no se detienen ante los problemas sociales que pueda traer consigo su actuación.

Todas estas intervenciones deben ser publicitadas como algo nuevo, necesario para el progreso de la ciudad y su proyección externa. La maquinaria ideológica que justifica tanto la renovación como la construcción de nuevas piezas urbanas bellas no se detiene. Si la ciudad no se transforma de manera continua se queda atrás, pierde oportunidades para ser inteligente (smart), creativa o atractiva turísticamente. Es cierto que los nuevos desarrollos urbanos acostumbran a ser hermosos, técnicamente muy eficientes y originales; el progreso de la arquitectura contemporánea lo permite. También es un hecho comprobado que las imágenes espectaculares ayudan a maquillar un fabuloso negocio, que oculta la persistencia de fuertes desigualdades y tensiones sociales en la ciudad metropolitana actual.

La ciudad dual: el malestar urbano y sus expresiones políticas recientes

Un hecho inquietante de la ciudad metropolitana del presente es el mantenimiento de la desigualdad, a diferentes niveles y según distintos criterios. La urbe neoliberal ha consolidado la posición de los directivos y las clases medias acomodadas que trabajan y disfrutan de la ciudad. Pero al mismo tiempo, para que su existencia pueda desarrollarse de forma eficiente, un gran número de empleados sin cualificación, destinados al mantenimiento de los servicios más básicos, sometidos a contratos de tiempo limitado y/o inmigrantes, accede a los mismos espacios para cumplir su jornada laboral. La ciudad dual, injusta, de ricos y pobres, se mantiene desde Estados Unidos y Europa a los países emergentes de Latinoamérica y Asia. Perdura con el agravante de que el acceso a la vivienda se ha encarecido notablemente, la estabilidad en el empleo sindicalizado de los trabajadores ha menguado o desaparecido, y las nuevas áreas radiantes de la arquitectura más actual se convierten en lugares inaccesibles para el tiempo libre de muchos urbanitas que trabajan en ellas en jornadas de trabajo intensivas.

En los casos extremos donde se ha combinado crisis económica y ciudad dual (y pensamos en Grecia, España o algunas metrópolis norteamericanas) se han producido estallidos públicos de malestar social. El derecho a la vivienda, a la gestión directa de los espacios públicos, a participar en el diseño y la planificación de la ciudad, y a unos servicios dignos, entre un amplio catálogo de reivindicaciones, se sitúan en el centro del debate. Se ha asistido a una reentrada de los movimientos cívicos de protesta, vecinales y críticos con el capitalismo neoliberal en la escena de debate público. Todavía más, los viejos lemas de la ciudad de los ciudadanos y el derecho a la ciudad emergen como antídotos contra el manejo privado, de los intereses del capital, contra la corrupción generalizada del urbanismo en las grandes ciudades. Cuando estos movimientos de protesta dan un paso hacia su transformación política (en Grecia con Siryza, en Madrid o Barcelona con las alcaldías del cambio, en Estados Unidos con concejales y alcaldes de la izquierda demócrata, etc.), el cuestionamiento de la urbe neoliberal comienza a plasmarse en medidas reformistas concretas. En este caso, el límite se establece en la capacidad de transformación que se puede generar desde lo local en relación a una posición muy dominante del capitalismo globalizado.

Resulta evidente que la crisis ha abierto una nueva etapa en el gobierno de las ciudades, cuando menos europeas y norteamericanas. Se abandonan los grandes proyectos (o se reduce su magnitud), se produce un giro social en las políticas urbanas (la vivienda y el bienestar de la población vuelven a preocupar), y la ciudad se tiende a planificar más desde lo concreto a lo general (el barrio retoma su protagonismo). La cuestión reside en la profundidad y duración de este nuevo período, en sus realizaciones prácticas, que deberemos evaluar con cierta distancia en el corto y medio plazos.

¿Quién planifica los territorios inteligentes y creativos?

Como acabamos de argumentar, resulta evidente que la crisis iniciada en 2008, y el sufrimiento de numerosas personas que se ha derivado de su estallido, ha cambiado muchas cosas. En nuestra opinión, dos son muy importantes: a) es poco probable que asistamos a una nueva burbuja inmobiliaria con el nivel de descontrol precedente, entre otras razones porque miles de ciudadanos desconfían mucho más de las deudas hipotecarias y el trato de los bancos, y prefieren orientar parte de sus gastos a experiencias hedónicas (viajes, ocio, turismo); b) por otra parte, se observa una relativa rearticulación del movimiento vecinal y urbano. Un proceso que, cuando menos, y ayudado por las modernas tecnologías de la información y comunicación, permite vigilar de forma eficiente a gestores públicos y a emprendedores privados, y conjurar procesos continuados de corrupción urbanística.

Sin embargo, el aparato ideológico del neoliberalismo continúa activo, dando muestras de enorme vitalidad. Como también había pronosticado K. Marx, del segundo ciclo de acumulación capitalista de base edificatoria y ciudadana podemos estar pasando a un tercero centrado en los nuevos desarrollos tecnológicos y en la innovación. Además, esto se plasma claramente en la ciudad metropolitana y en el conjunto de los espacios urbanos, donde los conceptos

"Las imágenes espectaculares ayudan a maquillar un fabuloso negocio, que oculta la persistencia de fuertes desigualdades y tensiones sociales en la ciudad metropolitana actual."

de territorios inteligentes y/o creativos se difunden por numerosos lugares. El territorio, o la ciudad, inteligente prepara sus nuevos espacios para acoger parques y centros tecnológicos, los desarrollos *smart* de universidades y complejos hospitalarios, y las nuevas plataformas y centros logísticos del transporte. La ciudad creativa busca atraer titulados superiores de cualquier parte del mundo, especializados en nuevos procesos productivos, investigación o simplemente diseño de bienes y servicios. Procura crear un entorno agradable y tolerante para sus nuevos residentes con buenos estándares de calidad.

Con relación a estos desarrollos actuales de la ciudad metropolitana del capitalismo tardío, el juicio debe ser ambivalente. Se trata de espacios urbanos cómodos, eficientes y localizados muchas veces en urbes medias, cuando menos no grandes centros metropolitanos. La diversidad, el multiculturalismo y cierta tolerancia son atributos de ellos, como nos recuerdan prominentes sociólogos norteamericanos. No obstante, la ciudad dual de las desigualdades persiste, entre una masa trabajadora precarizada y las clases acomodadas, que siempre residen en barrios diferenciados. De nuevo también, el capital fluye hacia estos nichos de negocio del I+D+i, y vuelve a presionar cara a una privatización parcial de la ciudad, la desregulación y el chantaje hacia los representantes del poder local.

¿Qué escalas son las pertinentes para gobernar la realidad territorial? Los límites de lo local y las presiones sobre otros niveles de gobierno

A lo largo de nuestro discurso en las páginas anteriores, subyace una dialéctica global-local en el análisis emprendido. El capitalismo, el proceso de financiarización actual y la ideología neoliberal se mueven perfectamente en la escala global. Una escala donde el capital fluye sin apenas barreras de una parte a otra del mundo. Las ciudades metropolitanas son cartografiadas como un punto en un sistema urbano mundial integrado, nodos donde se presentan oportunidades preferentes para la inversión. Por su parte, las políticas y gobiernos urbanos surgidos de la crisis de 2008 procuran desarrollar desde lo local nuevos enfoques, o perfeccionar los ya existentes, frente a la desigualdad y la exclusión, por el derecho a la vivienda y al barrio, y contra las prácticas especulativas de determinados actores económicos (visibles en el apalancamiento de pisos y apartamentos de alquiler, la compra de viviendas sociales, etc.). De esta forma, se articula así un nuevo escenario de lucha, un nuevo David ciudadano contra el clásico Goliat global, que define el estadio actual del urbanismo en un gran número de grandes poblaciones.

En una serie de estudios, que hemos publicado recientemente, se constata que bastantes políticas urbanas municipales han acometido un giro social, solidario y centrado en los espacios residenciales en capitales europeas y norteamericanas. Los excesos del crecimiento y la *renovación* urbana descontrolados se están corrigiendo, con ejemplos desde Seattle a Madrid y Cádiz, pasando por Londres o París. Esta evidencia ha generado una cierta ilusión de empoderamiento urbano, cuyos límites han sido advertidos por geógrafos y politólogos norteamericanos cuando se refieren a la *local trap* (la trampa de sobrevalorar la escala local como fuente de transformaciones en el gobierno

Foto: Archivo Crítica Urbana

"La ideología neoliberal necesita ser combatida por la razón del gobierno y la soberanía ciudadana, por el impulso a la participación pública y por una nueva cultura de la ciudad y del territorio."

del territorio). Los nuevos municipios y alcaldías progresan con sus agendas reformistas lentamente, necesitados de establecer pactos con grandes actores económicos, y de moderar sus principios programáticos en aras del pragmatismo. En ocasiones, y esto ha sucedido en Madrid de 2015 a mediados de 2018, las iniciativas locales han sido bloqueadas financieramente desde el gobierno central con el apoyo del de la propia Comunidad Autónoma. Lo mismo sucede en Barcelona, A Coruña. Valencia o Cádiz, donde los regidores municipales gobiernan bajo una enorme presión mediática y política.

El diagnóstico que acabamos de hacer, a partir de algunos análisis concretos que hemos publicado, nos permite establecer varias conclusiones. La primera, que para conseguir avances significativos en el gobierno y la planificación urbanas se necesita de continuidad en el poder varias legislaturas (los ejemplos de Bilbao y Pontevedra, son magníficos a este respecto). La segunda, que un gobierno local aislado poco puede progresar (aunque mantenga su respaldo popular) si no facilita la formación de coaliciones proclives en los ejecutivos regional y nacional. De hecho, muchas políticas progresivas de vivienda o contra la pobreza, necesitan de un respaldo legislativo parlamentario. La tercera, que presionar en los grandes foros internacionales y en organizaciones supranacionales como la UE, es fundamental para limitar la acción de un capitalismo global anónimo (amparado en fondos de inversión) y desregulado. Resulta estratégico para el control de la denominada economía colaborativa, para limitar prácticas de usura bancaria e implementar medidas de corrección de la pobreza. Por último, la ideología neoliberal necesita ser combatida por la razón del gobierno y la soberanía ciudadana, por el impulso a la participación pública y por una nueva cultura de la ciudad y del territorio que ponga en primer plano la gestión colectiva del espacio geográfico a diferentes niveles.

El necesario retorno a la política y la necesidad de un nuevo urbanismo participativo.

El impulso a políticas urbanas justas y redistributivas en la ciudad metropolitana es posible, después del enorme shock que produjo la crisis iniciada en 2008. Sin duda, los excesos de la desregulación financiera son mejor controlados en el presente y la batalla contra la corrupción público/privada ha avanzado notablemente con la generalización de las TICs. Sin embargo, estos progresos evidentes desde la escala local se enfrentan a un sistema capitalista crecientemente financiarizado y globalizado, que puede deslocalizar sin dificultad sus prioridades o aceptar algunas reformas para que todo siga igual en un contexto dominado por la búsqueda de beneficios. Por todo esto, sólo la continuidad en la repolitización del urbanismo y de la intervención ciudadana en las decisiones sobre la ciudad son garantes de futuros avances, que serán limitados y costosos. Para que estos se consoliden, es necesario negociar bien los aliados en las escalas de gobierno nacional y regional. También demostrar que las políticas centradas en la vivienda, contra la exclusión y favorecedoras de la integración de trabajadores inmigrantes son rentables, permiten retomar el discurso la tranquilidad y la calidad de vida urbana.

Nota sobre el autor

Rubén C. Lois González, geógrafo, catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela. Cuenta con una activa participación en cuerpos profesionales; actualmente es Vicepresidente de la Unión Geográfica Internacional. Ha trabajado para la administración pública y dirección de centros interinstitucionales. Autor de numerosas publicaciones sobre análisis territorial.