

U
r
b
a
n

Tribuna
Tribune

¿Un cambio de ciclo o un cambio de época? Siete líneas para la reflexión y la acción¹

A CHANGE IN ECONOMIC CYCLE OR A CHANGE OF PERIOD? SEVEN THESIS FOR THOUGHT AND ACTION

Jordi Borja*

PÁGINAS 83-88

Fecha de recepción 04/09/2010 • Fecha de aceptación 08/12/2010

RESUMEN

La ciudad hereda el resultado de unos procesos de urbanización perversos que a su vez tienden a convertirla, incluso en su centralidad compacta, en un conjunto de enclaves, centros de negocios, zonas turísticas, barrios especializados, áreas marginales, etc. Resultado de estos procesos: la ciudad como tal se pierde. Y con ella se disuelve, o por lo menos se debilita la ciudadanía, que encuentra en la ciudad densa, compacta, heterogénea, lugar de mezcla e intercambio, espacio público de uso colectivo intenso y diverso el entorno favorable para su desarrollo y que ahora tiende a desaparecer.

Este proceso es un efecto local de unos agentes globales (capitalismo financiero especulativo) y de un bloque cementero local (propietarios de suelo, promotores y constructores) y han contado con la complicidad por acción o por omisión de gobiernos nacionales y locales y de estamentos profesionales y mediáticos. El círculo vicioso de la economía inmobiliaria ha estallado. Pero la reacción social e intelectual aun la esperamos.

PALABRAS CLAVE

Boom inmobiliario español, crisis, urbanismo alternativo.

ABSTRACT

Cities inherit the result of a series of perverse urban planning processes, which, in turn, tends to convert them, even within their compact centrality, into a cluster of sites, business centres, tourist areas, specialised districts and abandoned zones, among others. The result of these processes is the loss of the city as we know it, leading to the dissolution or at least, the weakening, of citizenry, which finds in the city (and its denseness, compactness, heterogeneity, elements that favour mingling and exchange, public space for intensive and diverse collective uses), a setting that is conducive to their development and which is now tending to disappear.

This process is the local effect of a set of global agents (speculative financial capitalism) and a local cement-based block (land owners, promoters and builders) which have aided and abetted each other due to the actions or omissions of national and local governments and professional and media-related spheres. The vicious circle of the real estate economy has burst, but the social and intellectual reaction has yet to come.

KEYWORDS

Spanish real estate bubble, crisis, alternative urbanism.

La crisis económico-financiera materializa sus impactos principales en los territorios fuertemente urbanizados, que presencian con cierta perplejidad y comprensible angustia el crecimiento acelerado del desempleo, la reducción de las inversiones privadas y públicas y la transferencia de fondos públicos al sector financiero sin que ello se traduzca en créditos. A ello se añade la pérdida de las viviendas hipotecadas por falta de pago, la extensión de la pobreza y de la marginalidad, y un creciente sentimiento colectivo de inseguridad e incertidumbre. Y además, con la crisis, explotan múltiples casos de uso indebido de dineros públicos, de tramas político-privadas que actúan en la opacidad y en los márgenes de la legalidad y, a veces, fuera de ella, es decir la corrupción. Los gobiernos y los partidos pierden credibilidad, impotentes para atajar los efectos de la crisis y acusados por la opinión pública de aprovechamientos ilícitos de los cargos; un círculo vicioso frente al cual los gobiernos locales están en primera línea y que coincide con la reducción de sus ingresos, tanto

¹ Este texto es una versión revisada del epílogo del libro Borja (2010a).

* Director del Área de Gestión de la Ciudad y Urbanismo de la Universidad Oberta de Catalunya, jborjas@uoc.edu.

los precedentes del Estado como de impuestos de base territorial, y con la multiplicación de acusaciones políticas, judiciales y mediáticas, no siempre justas pero que se apoyan en hechos por lo menos confusos. En consecuencia, estos gobiernos no sólo no disponen de ideas y proyectos de recambio sino que además sufren una menor capacidad de actuación y en muchos casos parecen bloqueados.

Esta vez no es posible argumentar que los territorios y sus instituciones son inocentes, es decir los que reciben los impactos de procesos globales ajenos a sus políticas. Pascual Maragall en su época de alcalde de Barcelona recordaba con frecuencia esta contradicción: “Las ciudades se enfrentan a problemas que no han creado”. Y Jaime Lerner, el famoso *prefeito* (alcalde) y arquitecto de Curitiba (Brasil) declara con frecuencia: “Las ciudades no son el problema. Son o deben ser la solución”. Creo que ambos tienen razón. Pero me permito añadir: si las ciudades no son el problema el proceso de urbanización de las últimas décadas sí que lo es. Las ciudades no sólo reciben los impactos de procesos externos, son también impulsoras de procesos urbanizadores extensivos, segregadores y especulativos insostenibles ambiental y socialmente y que tienden a la ingobernabilidad del territorio y al despilfarro del capital fijo existente².

El proceso urbanizador perverso que ha prevalecido en las dos últimas décadas en el mundo más urbanizado y especialmente en España es una de las caras negras de la globalización capitalista-financiera. En España, en el periodo que va de finales de los 80 a principios del siglo actual, el 50% del suelo urbanizable lo compraron entidades financieras. Éstas a su vez se beneficiaron de la política de hipotecas muy bajas para realizar ventas de suelo a precios altamente especulativos y al mismo tiempo ampliar considerablemente su clientela. El *boom* inmobiliario fue de tal magnitud que en este período en España se construyeron o se comprometieron más viviendas que en Francia, Reino Unido y Alemania conjuntamente. Las regiones metropolitanas, como Madrid y Barcelona, urbanizaron tanto suelo en los últimos 30 años como en toda su historia anterior. La apropiación privada del suelo y de las plusvalías urbanas que se generaron tuvieron efectos multiplicadores de la urbanización en los años 90, no sólo por la permisividad de las Administraciones locales sino, también, por los nefastos resultados de la aplicación de una ley del gobierno del PP (1998) que declaraba todo el suelo urbanizable con la única limitación del considerado patrimonio protegido o sometido a una legislación especial (por ejemplo el litoral marítimo). La repercusión del precio del suelo sobre el de la vivienda pasó del 30% al 50% y la combinación de una demanda de población de ingresos en parte medio-bajos con la posibilidad de disponer de mucho suelo urbanizable ha provocado formas de urbanización extensivas, dispersas y fragmentadas que multiplican los costes sociales y ambientales. La facilidad de obtener recalificaciones de suelo para aumentar la densidad de la construcción sobre la base de que existía una demanda han provocado un amplio fenómeno de corrupción y la creación de

² La bibliografía crítica sobre la urbanización de las últimas décadas es relativamente numerosa aunque lamentablemente ha sido ignorada no sólo por gran parte de los responsables políticos y de los profesionales del urbanismo, incluso por los vinculados a la “izquierda institucional” (por lo menos hasta que ha estallado la crisis a partir del 2007). Véanse, los trabajos de José Manuel Naredo, una síntesis de la cual se encuentra en su autobiografía intelectual Naredo (2009). Ver también su reciente ponencia en el Coloquio promovido por el Instituto de Urbanismo de París sobre el Urbanismo en España en Naredo (2010) y otros títulos como Aguilera y Naredo (2009). En esto mismo coloquio véanse el conjunto de ponencias, entre ellas las de Roch, López de Lucio, Capel, etc. Anteriormente, Capel (2005) había publicado un texto crítico sobre este tema y en la obra colectiva de Borja y Muxí (2003) se apuntaba una visión crítica del urbanismo de las grandes ciudades españolas. Este libro incluía textos de Jose Manuel Naredo, Fernando Roch y Joaquín Leguina (Madrid), de Javier Cenicacelaya, Eduardo Leira y de Victor Urrutia (Bilbao), de Ernest García y Trinidad Simó (Valencia) y de Jordi Borja, Manuel Herce y Josep M^a Montaner (Barcelona). Entre las publicaciones recientes, es decir escritas en plena crisis, destaca la obra de López y Rodríguez (2010), del Observatorio Metropolitano de Madrid. Un panorama más general se proporciona en VV.AA. (2009), tan excelente como sintético, que incluye un estudio introductorio de Neil Smith, textos de Mike Davis, Raquel Rolnik, y otros y la síntesis del extenso estudio del Observatorio Metropolitano (2009).

una “burguesía cementeromafiosa” que han contaminado a los principales partidos, a las instituciones territoriales, a los actores económicos y a todos aquéllos que disponían de parcelas o de “contactos” con bancos o con agentes políticos.

El resultado está a la vista. La crisis global se origina en el sistema financiero cuando la sobreoferta de suelo y de vivienda no se puede realizar y una parte de los créditos concedidos a promotores y constructores y de las hipotecas a los compradores de ingresos medios o bajos no se pueden pagar. La burbuja explota, como los juegos de la pirámide se desploman, y las ciudades, en sus periferias extensas, fragmentadas y difusas, heredan unos entornos de cemento que más que un desarrollo urbano ofrecen una imagen entre campo de concentración y cementerio. Pero esta herencia, además, es costosa de mantener. Los costes en suelo y redes de urbanización básica, en agua y en energía son enormes; así como los costes sociales: tiempo de transporte, segregación social, destierro para la población no activa o desocupada, débil integración ciudadana, psicopatologías múltiples (miedos, anomia, individualismo, etc.). La ciudad hereda el resultado de unos procesos de urbanización perversos que a su vez tienden a convertirla, incluso en su centralidad compacta, en un conjunto de enclaves, centros de negocios, zonas turísticas, barrios especializados, áreas marginales, etc. Resultado de estos procesos: la ciudad como tal se pierde. Y con ella se disuelve, o por lo menos se debilita la ciudadanía, que encuentra en la ciudad densa, compacta, heterogénea, lugar de mezcla e intercambio, espacio público de uso colectivo intenso y diverso el entorno favorable para su desarrollo y que ahora tiende a desaparecer.

Ante esta situación, la reacción fácil e inmediata es “culpabilizar” a los gobiernos locales y lamentarse del crecimiento de las ciudades. Pero, si bien la urbanización se expresa en el ámbito local, el marco político y económico que la hace posible es estatal y global. La urbanización no es intrínsecamente perversa, sí lo es la forma que toma cuando la orienta el capitalismo especulativo y depredador, la complicidad política de los gobiernos, la sumisión ciega al todo mercado y la nocividad de la apropiación privada de las plusvalías urbanas. El motor de este proceso han sido las entidades financieras mediante créditos e hipotecas justificadas por la expectativa de altos beneficios especulativos. Pero han sido los gobiernos, en nuestro caso el español, que ha proporcionado el marco legal que lo ha hecho posible: hipotecas y créditos fáciles, legislación favorable a la renta urbana privada (tope máximo de recuperación de las plusvalías urbanas del 15%), política de obras públicas valorizadoras de grandes extensiones de suelo urbanizable distante de la ciudad compacta, débil fiscalidad sobre el suelo expectante, legislación urbanística permisiva que ha facilitado las recalificaciones.

En nombre de la ideología de la “competitividad” y de la concepción de la ciudad como “negocio” se ha considerado un éxito cualquier tipo de inversión y, lo que es peor, el beneficio de los sucesivos propietarios del suelo que se apropian de rentas especulativas en cada transacción. La propiedad privada del suelo urbanizable y urbano se ha “naturalizado” a pesar de no responder a una inversión previa y riesgosa, cuando sería más lógico que no se le atribuyera más valor que el rústico. El ganar fortunas a costa de la disolución de las ciudades ha sido un símbolo de poder y de desarrollo afortunado. La dimisión y la complicidad de los gobiernos con los actores económicos, financieros, propietarios de suelo y promotores y constructores sólo se explica por la colusión de intereses entre ambos. Los unos satisfacen sus ansias de generar obras ostentosas y sus necesidades de financiar los aparatos políticos que les permitan alcanzar posiciones de poder y, los otros, obtienen beneficios a la vez seguros y muy superiores al beneficio medio en los otros sectores productivos y de servicios.

No pretendemos exculpar a los gobiernos locales puesto que en ellos se concreta una parte importante de la corrupción, aunque ésta no sea ni general ni la más importante de la que se da en nuestro país, pero si la más visible y desparramada, lo cual tiene efectos políticos y culturales que instalan el cinismo generalizado, el cambalache o el “todo vale”

y la desmoralización ciudadana. Pero además, las políticas urbanas “hipercompetitivas” y las formas de gestión local destinadas a obtener recursos han abierto brechas por las cuales se ha desarrollado la corrupción y la urbanización insostenible y desintegradora. Tres aspectos muy presentes en la vida local de nuestro país facilitan este tipo de urbanización: uno, el afán de realizar grandes proyectos que proporcione visibilidad a la ciudad o región, que generen atraktividad, que la urbe aparezca como sede de actividades supuestamente “competitivas”, “globalizadas”, dotarlas del *label* que proporcionan arquitectos estrellas, marcar el territorio de forma ostentosa, hacer una demostración de poder. Este tipo de proyectos facilitan recalificaciones, créditos, gestión a partir de organismos autónomos, etc. En segundo lugar, la recalificación del suelo es una forma no sólo de atraer inversiones de fuera, también sirve para dar respuestas positivas a demandas locales de algunos sectores como propietarios de suelo o promotores y constructores de la zona y permite a los ayuntamientos estructuralmente deficitarios obtener ingresos que pueden destinarse a inversiones lícitas, a gasto corriente (lo cual puede ser de dudosa legalidad) o perderse, en parte, por el camino. Por último, estos procesos que significan flujos monetarios importantes y que procuran grandes beneficios, en parte especulativos, a los diversos actores que intervienen favorecen la corrupción.

Siete propuestas generales para la acción y la reflexión

Para terminar nos permitimos apuntar siete líneas de reflexión y actuación destinadas a desarrollar estrategias urbanas para la ciudad del siglo XXI de carácter general, es decir que puedan también ser tenidas en cuenta en las políticas de ciudades diversas. Estas propuestas se dirigen no únicamente ni principalmente a los gobiernos responsables de los territorios metropolitanos, sino sobre todo a los sectores intelectuales y sociales citados que inciden en la construcción de hegemonías culturales o de ideas.

1. Radicalizar la crítica a las realidades urbanas más visibles y que representan la anti-ciudad democrática, los muros físicos y simbólicos, las arquitecturas-objeto ostentosas e indiferentes al entorno, los espacios públicos privatizados o excluyentes, las operaciones urbanas costosas que constituyen enclaves, los desarrollos desconectados de la ciudad compacta, las vías que fragmentan los tejidos urbanos. En estos casos y otros similares, la crítica-denuncia y la desobediencia civil están más que justificadas.
2. Denunciar las ideologías que son el discurso que acompaña estas actuaciones: el miedo a los otros, la exaltación de la distinción elitista, la legitimación por la regla del todo mercado y del negocio urbano, la coartada de la “competitividad” en un mundo global para justificar las operaciones costosas que crean objetos o enclaves, considerar inevitable la corrupción como mal menor y la especulación como natural en la vida económica.
3. Valorizar, defender y exigir el espacio público como la dimensión esencial de la ciudad, impedir que se especialice, sea excluyente o separador, reivindicar su calidad formal y material, promover la publicación y la polivalencia de espacios abiertos o cerrados susceptibles de usos colectivos diversos (equipamientos públicos y privados, campus o parques adscritos a usos específicos), conquistar espacios vacantes para usos efímeros o como espacios de transición entre lo público y lo privado. Un gobierno democrático de la ciudad debería proclamar la prioridad de la calle como espacio público y aplicar una norma que estableciera que la superficie de las aceras debe ser siempre superior a la de la destinada a la circulación rodada. En el caso de las vías “semirápidas” (segregadas) el 50% de la superficie debería destinarse al transporte público.
4. Poner en cuestión la concepción totalitaria de la propiedad privada del suelo y de otros bienes básicos (agua, energía). El valor del suelo rústico cuando adquiere cualidad de urbanizable no puede generar un beneficio al propietario expectante. El planeamiento

(fijando usos e intensidades) y la fiscalidad (aplicada a suelo expectante que presione a la propiedad a ofrecerlo al sector público a precio de rústico, como instrumento para recuperar las plusvalías urbanas o gravando fuertemente las operaciones desvinculadas del tejido urbano) pueden conseguir resultados próximos a la socialización del suelo. Pero planes y proyectos deben hoy dar una respuesta innovadora a los nuevos desafíos sociales y ambientales. El “desarrollismo” crecientista hoy no es ni viable materialmente ni aceptable moralmente. La austeridad y la recuperación de los recursos básicos contra el despilfarro, las energías blandas para substituir las que están en vías de agotamiento y la apuesta por la calidad de vida de todos y la reducción de las desigualdades sociales son hoy imperativos urbanos. Un gobierno democrático de la ciudad debería utilizar las posibilidades de la fiscalidad y del planeamiento para recuperar las plusvalías urbanas en un 90%, y generalizar las experiencias de “renovación urbana” concertada con la ciudadanía.

5. Recuperar y desarrollar la memoria del planeamiento de las ciudades. Partir de legislaciones claras que ofrezcan una panoplia de instrumentos legales, vincular planes y proyectos en un solo concepto-acción a partir de un programa político que permita desarrollos integrales localizados. Hacer de la política de vivienda, en la línea pretendida por la “ley del derecho a la vivienda” catalana (especialmente en su versión inicial) un elemento fundamental de planes y proyectos que garanticen una oferta de vivienda asequible a todos los niveles de ingresos en todas las zonas de la ciudad. El derecho de la vivienda requiere otros derechos complementarios como la movilidad universal, la centralidad próxima y la calidad del espacio público. Un gobierno democrático de la ciudad debe utilizar las alternativas posibles para lograr gradualmente que, en todas las áreas de la ciudad, haya más del 50% de vivienda protegida y social y que todos los ciudadanos tengan, a menos de 300 metros, acceso al transporte público.
6. Promover un movimiento de reforma institucional que reorganice las administraciones territoriales por áreas y programas integrales rompiendo la compartimentación actual por sectores especializados vinculados a corporaciones profesionales burocratizadas. Sobre esta base puede desarrollarse una relación con la ciudadanía más participativa, en la línea de la democracia deliberativa. Las ciudades compactas plurimunicipales, requieren un gobierno representativo sin perjuicio de la descentralización por distritos y/o municipios. La región metropolitana, en cambio, debe “inventar” una gobernabilidad interinstitucional y gobiernos locales basada en el planeamiento estratégico, los programas concertados, los servicios compartidos y las relaciones contractuales. El gobierno democrático de la ciudad debiera promover un proyecto de gobierno metropolitano de aglomeración basado en la proporcionalidad respecto a la población, lo cual garantizaría que cada núcleo urbano tuviera una cuota de poder igual o superior a la ciudad central.
7. El derecho a la ciudad es hoy el concepto integrador de los derechos ciudadanos renovados y la base de exigencia en un marco democrático³. Las instituciones solamente recibirán el título y el respeto que se les debe en democracia si además de proceder de elecciones libres, su dimensión formal, actúan mediante políticas que desarrollen y hagan posible los derechos de los ciudadanos. Esta dimensión material de la democracia es por lo menos tan importante como la formal. Hoy los derechos ciudadanos que corresponden a nuestro momento histórico van mucho más allá en concreción y extensión de los que se incluyen en el marco político-jurídico aunque pueden considerarse que

³ El autor desarrolla la temática del “derecho a la ciudad” y su relación con el urbanismo en Borja (2011). Anteriormente había tratado la cuestión en Borja (2003) y (2004). Ver también la obra colectiva reciente de Sugranyes y Mathivet (2010b), que incluye un texto del autor.

se derivan de los derechos más abstractos de la Constitución: derecho a la movilidad, al lugar, al espacio público, a la centralidad, a la igualdad de derechos de todos los habitantes, a la formación continuada, al salario ciudadano, etc. Las políticas públicas solo son legítimas si hacen efectivos estos derechos o progresan en esta dirección: por ejemplo, si reducen la desigualdad social. Cuando no es así en una democracia los gobiernos dejan de ser legítimos. El gobierno democrático de la ciudad debería estimular el desarrollo político del concepto de derecho de la ciudad y hacer de él su principio fundamental.

Bibliografía

- AGUILERA, Federico & NAREDO, Jose Manuel (2009) *Economía, poder y megaproyectos*, Lanzarote, Fundación César Manrique.
- BORJA, Jordi (2003) *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial.
- (2004) “Los derechos ciudadanos”, *Estudios 51*, Fundación Alternativas.
- (2010a) *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*, 2ª ed, Barcelona, Editorial UOC.
- (2010b) “Democracy in Search of the Future City”. En *Cities for all. Proposals and Experiences towards the Right to the City*, eds. A. Sugranyes & C. Mathivet., Habitat International Coalition.
- (2011) *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, Alianza editorial.
- BORJA, Jordi & MUXÍ, Zaida, eds. (2003) *Urbanismo en el siglo XXI: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*, Barcelona, Edicions UPC.
- CAPEL, Horacio (2005) *El modelo Barcelona*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- LÓPEZ, Isidro & RODRÍGUEZ, Emmanuel (2010) *Fin de ciclo*, Madrid, Traficantes de sueños.
- NAREDO, Jose Manuel (2009) *Luces en el laberinto*, Madrid, Editorial Los Libros de la Catarata.
- (2010) “El modelo económico inmobiliario y sus efectos”. En *L’Urbanisme, la démocratie et le marché. Une expérience espagnole*, eds. L. Coudry, C. Vaz & C. Vorms, París, Institut d’urbanisme de París.
- Observatorio Metropolitano (2009) “Madrid. Explosión y crisis del modelo urbano”. En VV.AA., *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*, Barcelona, CCCB.
- SMITH, Neil (2009) “¿Ciudades después del neoliberalismo?”. En VV.AA., *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*, Barcelona, CCCB.
- VV.AA. (2009) *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*, Barcelona, CCCB.