

# ¿TODO LO URBANO ES SOCIAL Y TODO LO SOCIAL ES URBANO?. DINÁMICAS URBANAS Y DILEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Joan Subirats-Ismael Blanco  
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas  
Universidad Autónoma de Barcelona

"Urban policy is multidisciplinary and constantly adjusting itself to new demands. Cities as focus of modern society are socially, culturally and economically dynamic entities. Successful urban policy integrates multiple domains: relevant domains are labour market, spatial planning, housing, environmental sustainability, safety, mobility, economy, culture, and social inclusion policies. The main focus of effective urban policy is life and functions in urban areas. Effective management of urban policy is marked by good governance. Increased citizen and civil society participation, as well as cooperation between local authorities and municipalities are an indispensable part of urban policy. The main challenges posed by urban policy are to create cities that are inclusive, attractive, safe and offer opportunities for all."

Definición de Política urbana del European Urban Knowledge Network  
[www.eukn.org](http://www.eukn.org)

Si uno observa la reciente evolución de los centros de investigación o los "think tanks" dedicados especialmente a los temas urbanos, o bien examina los libros y publicaciones académicas que se dedican a esos mismos menesteres, observará que el foco o agenda de investigación de lo que se considera como "urbano", ha ido ampliándose hasta llegar a cubrir todo aquello que afecta a la vida de las personas y a la problemática que genera su convivencia en un determinado espacio. La red de gobiernos, instituciones y centros de investigación que se ha construido en Europa bajo la denominación de "European Urban Knowledge Network", basa su dinámica de trabajo en una definición de "urban policy" (véase el encabezado de este artículo) que es tremendamente amplia y que deja fuera muy pocas cosas. El conocido centro norteamericano dedicado a la problemática urbana desde hace cuarenta años, "Urban Institute" tiene actualmente en su web una agenda de temas que cubre: seguridad, justicia, economía, fiscalidad, educación, salud, vivienda, pobreza, bienestar, trabajo, renta y jubilación. Y así podríamos seguir. Se podría argumentar que el límite de lo que es o no es "urbano", no está en la problemática a considerar, sino en el espacio en el que esa problemática se despliega, y será por tanto en ese espacio en el que deberán buscarse las repuestas adecuadas. Pero, también en esa parte de la ecuación la dinámica tiende a difuminar fronteras y marcos territoriales estrictos, para inclinarse por conceptos como ciudades globales (Sassen), redes de ciudades (Batten), o para teorizar sobre "lo urbano generalizado" (Mongin). Los lugares, los espacios, los territorios,..., acaban siendo más útiles como conceptos en los que enmarcar problemas y políticas de respuesta, que no las imprecisas (o excesivamente rígidas y formales) definiciones de ciudad.

En esta aportación, trataremos de elaborar más esa relación entre lo urbano y lo social, buscando los puntos fuertes y débiles de esa conexión, para conducir el tema hacia lo que creemos realmente sustantivo desde la perspectiva analítica propia de las políticas públicas, que sería establecer mejores conexiones entre nuevas dinámicas urbanas (en su sentido más amplio), y los problemas que esas dinámicas generan en un sistema de políticas y de gobierno que si bien conceptualizamos como “multinivel”, sigue siendo fuertemente prisionero de sus vínculos formales y territoriales específicos.

### **Dinámicas de cambio social y expansividad del ámbito urbano**

Los grandes procesos de cambio que han atravesado con más o menos virulencia todos los ámbitos de convivencia social a lo largo y ancho del mundo (en especial en los últimos veinte años), en campos como el trabajo, la familia o la estructura social, han afectado de manera muy intensa a las ciudades y espacios urbanos. Como bien sabemos, es en las áreas urbanas donde se concentran problemas y oportunidades, donde conviven procesos crecientes de individualización con dinámicas de segmentación social que tienden a separar funciones y personas. Podríamos decir que son las ciudades y las áreas urbanas las que necesitan más (y más innovadora) capacidad de intervención y son esas ciudades donde, en la mayoría de ocasiones, se constata la falta de recursos y de capacidades integrales de respuesta. Las intervenciones urbanísticas tradicionales, muy basadas en la planificación y el control de los usos del suelo, se ven impotentes para responder a los nuevos retos, y tampoco las políticas locales disponen de la fuerza suficiente para complementar esas carencias

La expansión de lo que más directamente podríamos calificar como “espacio urbano” ha sido y sigue siendo en todo el mundo imparable. En 1950, el 29% de la población mundial era urbana. En 1965 esa cifra pasó a ser del 36%. En 1990 alcanzó un significativo 50%, y se calcula que en el 2025 cerca del 75% de la humanidad vivirá en áreas que podemos calificar de urbanas. Las ciudades, las megaciudades, reflejan y concentran los valores, los problemas y las alternativas del conjunto de la sociedad hoy en todo el mundo.

Si hacemos un breve repaso en como se han ido abordando los problemas urbanos, ello nos permitirá saber mejor donde nos encontramos. Las intervenciones calificadas como “políticas urbanísticas” se fueron constituyendo en relación a los sitios en los que la gente vivía, se concentraba y organizaba un conjunto de actividades vitales. Las ciudades concentraron esa localización social, y al compas de su propio desarrollo, se fueron convirtiendo en objeto de estudio y análisis. Las primeras preocupaciones fueron la planificación urbana (en sus distintas acepciones, *town planning*, *aménagement du territoire*,...), y el como “ordenar” los flujos de creciente urbanización regulando usos del suelo, o favoreciendo desarrollos “armónicos” de las ciudades y sus alrededores. Otras visiones focalizaron su interés en la gestión de los problemas del hacinamiento urbano, la concentración de personas con problemas económicos y sociales en determinadas zonas,..., de tal manera que los programas adquirirían una

dimensión social-urbana, más de gestión de las clases desfavorecidas en las ciudades, que una política de ciudad propiamente dicha.

En los sesenta, fueron surgiendo un conjunto de iniciativas de intervención desde los poderes públicos que trataban de canalizar, por una lado los significativos procesos de crecimiento urbano a caballo de los movimientos de inmigración (interna o externa), y por otro, pretendían trasladar al ámbito urbanístico y de planificación del territorio las lógicas de las políticas redistributivas surgidas en la segunda postguerra europea. Podríamos decir que se trataba de una variante específica y territorializada de las políticas sociales emergentes en los 50 y 60. También en Estados Unidos ese fue el proceso con las iniciativas reformadoras e intervencionistas de las administraciones demócratas de Kennedy y Johnson (en cuyo final de mandato se creó el *Urban Institute*, 1968), sancionadas más tarde en plena época Nixon con la creación del “*Council for Urban Affairs*” (1969), que tenía como misión “desarrollar una política urbana nacional”.

Nos referimos pues a las primeras evidencias del surgimiento de la dimensión urbana de las políticas, que fue caracterizando una política pública sectorial, muy focalizada en la intervención territorial. Una política que fue desplegándose de manera clara en los setenta, consolidando a su alrededor un conjunto de profesionales y expertos que institucionalizaron el área (en Francia, “*aménagement du territoire*”, en otros países “planificación urbana” o “urbanismo”,...), desde lógicas que combinaban la presencia de arquitectos-urbanistas, sociólogos, geógrafos y especialistas en derecho administrativo aplicado. Contribuyó a su consolidación, la presencia de perspectivas críticas surgidas en el proceso de teorización de la presencia de los movimientos sociales de base territorial en muchas partes del mundo (movimientos urbanos), entendidos como actores que reivindicaban servicios colectivos de los que carecían en muchos enclaves urbanos (Castells, 1983).

El problema conceptual que tenemos hoy día, es que se ha producido una dislocación del binomio clásico “ciudad-urbano”. La especificidad de la ciudad era la capacidad de contener en unos límites precisos, un sinfín de posibilidades y de recursos. Dentro de sus confines todo era posible. Lo que ha ido sucediendo es que el éxito de la ciudad ha implicado, poco a poco, que sus límites hayan resultado insuficientes. Como demostró Jane Jacobs, la ciudad fue la gran propulsora de la modernización rural, y lo fue gracias a su capacidad de diferenciación. La ciudad contribuyó decisivamente a vincular desarrollo con maneras diferentes de hacer las cosas, y a la rápida difusión que esa innovación, que esa diferenciación obtenía de la densidad de relaciones y de contactos, así como la diversidad de intereses que la ciudad contenía y proporcionaba. La ciudad permitía hacer no sólo más cosas, sino, sobre todo, hacerlas de manera distinta. La propia evolución del mundo y de sus estructuras económicas y sociales, ha ido priorizando las ventajas de la ciudad, y por tanto ha tendido a expandir esas ventajas fuera del estrecho marco en que las ciudades habían ido desarrollándose. Las ciudades, algunas ciudades, han ido generando una concentración urbana y social muy significativa de innovación-diferenciación, de producción-consumo, y de esta manera han ido

superando las fronteras artificiales que la política había construido en torno a esos enclaves urbanos.

Hoy la megaciudades, las megalópolis, las megaregiones, son aglomeraciones de ciudades contiguas, que contienen sus suburbios, y zonas aún por densificar y ocupar. Como afirma Richard Florida (Florida, 2008), en la actualidad, las cuarenta megaregiones-megaciudades del mundo acogen 1500 millones de personas, o sea casi la cuarta parte de la población mundial, concentran dos terceras partes de la actividad económica, y en ellas habitan cerca del 85% de los científicos más citados y se genera una cifra similar de las patentes mundiales. Lo que puede fácilmente comprobarse, es que son las áreas urbanas, y las dinámicas de interacción que en ellas se despliegan, las que hoy localizan (fijan, concentran) el sistema de flujos mundial, y sirven de contrapunto a la aparente desvinculación territorial de las nuevas dinámicas económicas.

### **El lugar importa. La resignificación del territorio ante la disolución de lo estrictamente urbano**

Esa misma superación de los límites tradicionales de la ciudad y esa tendencia a “generalizar lo urbano”, ha propiciado que se hable de “la muerte de los lugares”. Desde esta perspectiva, la globalización económica, la gran facilidad de conexión que las nuevas tecnologías han potenciado, han hecho de nuevo al mundo “plano”, es decir, han reducido los costes de la localización. No es necesario “inmigrar para innovar” (Friedman, 2005). En este sentido, sería ahora cierto que ya no debería uno estar en la/las ciudades para poder crear-diferenciar-inventar. La distancia dejaría pues de ser un problema. Las tecnologías de la comunicación habrían “aplanado”, habrían acercado todo el mundo. Los flujos (de comunicación, de relación, de intercambio,...) estarían pues reemplazando a los lugares. Pero, nos hemos ido dando cuenta que si bien ello es en parte cierto, también lo es el hecho que la capacidad de innovación y de diversificación (siguiendo a Jacobs), ha tendido a seguir concentrándose, no ya sólo en las ciudades en sentido estricto, pero sí en ciertos territorios que engloban ciudades.

La mundialización económica presenta dos caras. En una se trivializa el lugar. No es demasiado importante donde se producen los bienes (deslocalización industrial y manufacturera), y en ciertos casos tampoco es significativo desde donde se gestionan o se generan los servicios demandados (deslocalización de ciertos servicios). Pero, al mismo tiempo, tenemos muchas evidencias que las actividades de alto valor añadido tienden a concentrarse en un reducido número de lugares, quizás con novedades significativas en relación al mapa típico de ciudades-estrella de hace veinte años (con nuevos nombres como Dublín, Shangai, Bangalore, Seúl o Singapur), pero sin que ello produzca una difuminación del valor emplazamiento territorial como concentración fuerte de recursos en innovación, diseño, finanzas y medios de comunicación. Podríamos decir que, paradójicamente, cuanto más móviles son las cosas, más determinantes son los lugares en que esas cosas se piensan y se

gestionan. Como dice Florida, el mundo se aplanan al mismo tiempo que se hace más “puntiagudo”.

### **La fuerza de la ciudad se mantiene difuminando su propia identidad**

Desde el punto de vista que aquí nos interesa, lo cierto es que el reconocimiento de ese aplanamiento y, al mismo tiempo, de esa resignificación territorial, convierte a la dimensión urbana en algo muy distinto a lo que tradicionalmente la vinculaba a la realidad de las ciudades. La condición urbana se relacionaba con la dimensión cívico-física de las ciudades. Entendiéndola como el contenedor de comunicaciones y relaciones de todo tipo en el interior de unos límites precisos. La ciudad ha sido siempre un lugar difícil en el que vivir, pero también un lugar en el que el grosor y la intensidad real o potencial de relaciones, la convertía en tremendamente atractiva. Como dice el economista y premio Nobel, Robert Lucas, lo que en el fondo hace que la gente siga persistiendo en vivir en lugares difíciles y caros como Londres, Nueva York o París, es que les gusta, necesitan, vivir con otra gente. Esa fuerza de la agregación, del “clustering”, es lo que atrae como base de innovación, de cambio, de creatividad y de recursos disponibles. Las ciudades han generado pues dos tipos de reacciones simultáneas y contradictorias. Lugares en los que la complejidad (debido a su dimensión, a su heterogeneidad, a su conflictividad real o potencial) asusta y dificulta el habitar en ellas, y el hecho que sólo en ellas es posible generar cambios significativos en como hacer las cosas, en como vivir, producir, aprender o disfrutar. Su misma complejidad generaba su mayor creatividad. Su vulnerabilidad y dependencia de recursos del exterior (en términos de comida, energía, etc.), generaba también su propia capacidad de generación de riqueza, potencialidad de intercambio y de atractividad. La monumental obra de Peter Hall, “Cities in civilization” (Hall, 1998), nos lo demuestra de manera contundente.

Pero, lo cierto es que en los últimos años, la propia fuerza de las ciudades como nudo privilegiado de una red global de intercambios, ha generado la progresiva disolución de sus límites. Y si bien ello podría haber significado su éxito sobre la “no-ciudad” que rodeaba su perímetro, en la práctica ha implicado una regresión en relación al sentido liberador que había tenido antiguamente (como bien expresó Hegel con su conocida frase: “el aire de las ciudades nos hace libres”). Si la ciudad se había convertido históricamente en el espacio limitado que permitía prácticas ilimitadas (Mogin), estamos cada vez más en presencia de entornos urbanos que se nos presentan como ilimitados (en sus contornos), pero que sólo permiten prácticas limitadas en alguno de sus pliegues internos. Las megaciudades, “lo urbano generalizado”, trae como consecuencia, su fragmentación interna, la segmentación de sus gentes y prácticas.

Cuanto más se generaliza lo urbano, las ciudades van perdiendo su significación autónoma. Pierden su capacidad de ser promesas de integración y liberación. Se pierde el orden interno, y el flujo predomina. Pero, atención, esa nueva realidad que subvierte la relación centro-periferias, no despolitiza la ciudad. Siguen existiendo jerarquías entre espacios urbanos, a partir de su

mejor o peor conexión con las redes globales, y a partir de la mayor o menor capacidad de contener los nuevos y viejos recursos que explican innovación, diferenciación y creatividad. Las ciudades se despliegan hacia fuera, mientras crean nuevos repliegues internos, repliegues en los que se concentran riqueza o pobreza, conectividad-movilidad o enraizamiento-dependencia, seguridad público-privada o inseguridad autónomamente gestionada.

### ¿Y lo social?, ¿y la política?

Es precisamente esa dimensión política y social de los cambios urbanos, esa desigualdad creciente en el conjunto de tramas urbanas y los efectos hacia el exterior de las mismas, la que nos interesa aquí destacar. No hay duda de que el debate de la cuestión social está intrínsecamente unido a la cuestión urbana. La propia lógica de la ciudad entendida como un sistema denso y polarizado de interacciones sociales y económicas (basadas en el transporte, en las fábricas o centros productivos, los servicios y oficinas, las casas, y la convivencia conjunta de trabajadores, propietarios y proveedores de servicios), exigía y exige una constante labor de gobierno, coordinación y gestión. Desde la escuela de Chicago (Park), hasta las aportaciones de Castells, Harvey o Lefebvre, se ha ido poniendo el énfasis en los constantes desequilibrios entre ganadores y perdedores de la convivencia urbana. Como ha señalado Scott, no pueden desvincularse los cambios de planteamiento de la cuestión urbana de las progresivas etapas de desarrollo capitalista (Scott, 2008). Y son precisamente los cambios más recientes en el desarrollo capitalista, con su impacto ya esquematizado anteriormente sobre la dimensión urbana, lo que ha ido conduciendo a esa convergencia entre “lo urbano” y “lo social”. A medida que se difuminan los límites entre ciudad y región, entre centro y periferia, a medida que se pone el énfasis en los “flujos” sin dejar de preocuparse por los “lugares”, más difícil resulta mantener diferenciados los campos de reflexión de las dinámicas urbanas y de las dinámicas sociales.

Lo específicamente urbano se relacionaría con lo espacial (como lugar de ensamblaje de unidades de producción y trabajo) con sus centros de gravedad, que mantiene fuertes lazos de interdependencia (movilidad, recursos, conexiones *face-to-face*, redes de recursos,...), y que de alguna manera se diferencian de otros núcleos territoriales contiguos. Los aspectos sociales serían significativos en tanto y en cuanto, ayudan a diferenciar ese espacio de otros (sea desde el punto de vista de género, étnico, de seguridad o de nivel educativo,...). Pero, ¿permite esa distinción establecer unos claros parámetros de diferenciación entre lo urbano y lo social?. ¿Hemos de asumir (como hace Scott) que una política urbana es simplemente una política pública que tiene como objetivo el espacio urbano (en toda su complejidad) definido como anteriormente lo hemos hecho?. Si aceptamos esa visión, en la práctica estaríamos difuminando hasta casi hacerla desaparecer la propia existencia de las políticas (de planificación) urbanas, entendidas como algo exterior a la propia realidad espacial, que era pensada “externamente”, desde su configuración más física, trazando espacios de comunicación, diferenciando usos, estableciendo funciones desde la fuerza de lo construido. No podría hoy seguir haciéndose política urbana sin integrar en esa formulación y elaboración

toda la complejidad sociourbana y los aspectos de participación y gobernanza que exige su puesta en práctica.

Lo cierto es que cada vez más, lo urbano y lo social se mezclan, en la medida que la propia diferenciación capitalista entre lugares y espacios de producción y lugares y espacios de convivencia, reproducción y cuidado, tienden a mezclarse y a difuminar sus fronteras. Y es precisamente esa reconfiguración y revalorización del espacio público como gran contenedor de todas las complejidades e interacciones sociales, desde la más cotidianas a las más generales y abstractas, la que refuerza la importancia y necesidad de una repolitización de lo urbano, a partir de sus nuevas dinámicas y a partir de los dilemas que plantea para las políticas públicas. Lo urbano, en su renovada dimensión territorial, es el espacio en el que se mueven las políticas, buscando respuestas específicas para ese espacio, con todo lo que ello significa desde el punto de vista de ruptura de las dimensiones universales y de ciudadanía que trascendían teóricamente las especificidades territoriales.

Ello implica una doble ruptura, de la ciudad de clases y de fábricas, a la ciudad de personas y de lugares. De la política urbana dedicada a la ordenación de usos, habitats y movibilidades, a la política urbana como síntesis transversal del conjunto de políticas en ese territorio. Los conflictos sociales y políticos siguen localizándose alrededor de la redistribución de costes y beneficios, y cada vez más se centran en los espacios urbanos alrededor de la mayor o menor dosis de oportunidades que genera el vivir en un lugar u otro de esa conurbación.

### **Dinámicas urbanas y efectos en las políticas**

Lo cierto es que el entrelazamiento de problemas y temas que afectan a la vida de las personas suceden, surgen y se despliegan en un territorio específico, en un espacio determinado. Un espacio que es casi inevitablemente urbano. ¿Cómo repensar pues problemas y políticas de respuesta desde una perspectiva que reconozca la significación del espacio, del territorio en el que ello sucede, y que al mismo tiempo quiera mantener una perspectiva integral que permita abordajes trasversales y pluridisciplinarios aprovechando el factor de proximidad?. Se ha argumentado (Fainstein-Fainstein, 1982) que la variable territorial es muy significativa a la hora de establecer la distribución de las oportunidades vitales y de consumo, y que es justamente en esas coordenadas territoriales donde se produce la tensión entre las funciones de las áreas urbanas como medio residencial para la población y los usos de esas mismas áreas como palancas de acumulación para otros sectores, todo ello en pleno debate sobre la sostenibilidad de las ciudades atendiendo a su evidente “huella ecológica” (y por lo tanto sin poder desvincular lo estrictamente urbano de lo que no lo es).

Desde esta perspectiva se enfatiza el papel central del territorio tanto en nuevos procesos de acumulación en la economía globalizada, como en su calidad de “soporte” concreto y específico del bienestar de la ciudadanía. Cada territorio concreto se ve afectado por un conjunto de políticas e intervenciones que “descienden” desde distintas esferas de gobierno (*multilevel government*),

marcando su desarrollo y las interrelaciones concretas de sus habitantes y su calidad de vida.

En el escenario de la economía mundializada, muchas ciudades se han ido convirtiendo en “*growth machines*” (Logan-Molotch, 1987), en las que se juegan los equilibrios de poder entre élites económicas locales, nacionales y globales, que compiten por determinar usos y apropiarse de las plusvalías de sus crecimientos y reestructuraciones. Se ha ido pasando de la idea de políticas socio-urbanas focalizadas en asegurar el máximo bienestar ciudadano, a políticas económico-urbanas que pugnan por generar mayor competitividad del territorio en cuestión, para así generar después oportunidades de bienestar a sus habitantes. Se ha ido pues subordinando el papel de las aglomeraciones urbanas, de las ciudades, como contenedoras de infraestructuras sociales, para primar sus aspectos de competitividad global. Y ello es ya así en todo el mundo. Algunos autores han puesto de manifiesto como las nuevas dinámicas urbanas tienden a pensarse en términos de “lotes”, de “parcelas” urbanas, desentendiéndose de los elementos de conexión más fina y de vertebración social, y preocupándose solo por la conectividad de las élites que han de ocupar esos espacios. Ese “keno capitalismo” (Dear-Flusty, 1998) ha alimentado un “urbanismo “postmoderno”, muy poco preocupado por el conjunto urbano y sus peculiaridades históricas, sociales o culturales, y estrictamente interesado en cada pieza del puzzle, y en su rentabilidad económica vinculada a su conectividad global, y a la seguridad de su contorno.

Estamos pues en momentos de profunda reconsideración de las políticas urbanas, al no sernos útiles las aproximaciones tradicionales (de carácter específicamente urbanístico), precisamente cuando parece ser más decisivo el rol territorial-urbano en los desarrollos contemporáneos. Esa vis expansiva de las políticas urbanas, permite incorporar (como ya hemos dicho) cualquier ámbito de política sectorial, pero su capacidad englobadora la hace también más difícil de implementar desde las lógicas administrativas que tienden a concebir y encuadrar a cada política en su nicho político-administrativo pertinente.

Deberíamos pues buscar el espacio propio de las políticas urbanas de nuevo cuño. Más allá de las “políticas urbanísticas” (muy centradas en los usos del suelo, en los nuevos desarrollos de vivienda, en el diseño de espacios públicos), y más allá también de las llamadas “políticas locales”, que se configuran como emanación de “policy” de un nivel gubernamental determinado, en este caso el ámbito municipal. Cuando hablamos de políticas urbanas de nuevo tipo, pretendemos contribuir a la conformación de políticas que encuentran su objeto en la esfera territorial en la que se desarrollan, y en la concatenación y articulación de políticas sectoriales que se despliegan en ese territorio, y en el solapamiento de las políticas e intervenciones procedentes de distintas esferas de gobierno (supraestatal, estatal, autonómica y local).

La década actual, se ha caracterizado por grandes procesos de crecimiento poblacional en las ciudades grandes y medias, y por el despliegue territorial de lo urbano, con procesos de “*sprawl*” (indovina, 2007, Muñoz, 2008), de segmentación drástica (*gated communities*) (Webster-Glasze-Frantz, 2002), y

de extensión de la infravivienda urbana en forma de *slums* (Davis, 2004). Los impactos ambientales de las grandes conurbaciones y de su crecimiento son ya evidentes, y crece la preocupación por la sostenibilidad de las mismas. Es en estos años cuando más se han puesto de manifiesto las limitaciones y carencias de unas políticas urbanas que si sólo trabajan desde la gestión del suelo, de los espacios y de la construcción, no logran responder a las exigencias y complejidades actuales.

Por otro lado, y como ya hemos anticipado, los grandes cambios sociales obligan a transformar las políticas públicas en general y las locales en particular. Podemos afirmar que el bienestar hoy va pasando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. Cada vez se hace más difícil desde ámbitos centrales de gobierno dar respuestas universales y de calidad a las demandas de una población menos indiferenciada, más consciente de sus necesidades específicas. Y esto hace que el foco de tensión se traslade hacia niveles más próximos al ciudadano, asumiendo así los gobiernos y servicios descentralizados una nueva dimensión como distribuidores de bienestar comunitario, pasando de una concepción en la que el bienestar era entendido como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-redistribución), a ser entendido como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación).

Las políticas públicas locales se han ido configurando alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas, añadiendo una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes. El problema es su excesiva dependencia de una esfera de gobierno caracterizada por su bajo nivel de recursos y por su posición periférica en un entramado de gobierno multinivel. Por ello, nuestra hipótesis es que es necesario reforzar y repensar las políticas urbanas como marco en el que situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel

### **Algunas propuestas y dilemas**

En base a lo descrito podríamos preguntarnos ¿Qué características conceptuales, sustantivas y operativas deberían presidir la formación de nuevas políticas urbanas en el contexto de cambio de época que estamos atravesando?.

Entendemos que a pesar de los procesos de ampliación y profundización de las agendas de política pública local, que han sido evidentes sobretudo en los grandes y medianas conurbaciones urbanas, las políticas urbanísticas y los agentes vinculados a ellas continúan ocupando una posición de absoluta

centralidad, hasta el punto de determinar en buena medida los respectivos modelos de ciudad. Por otro lado, el grado de integralidad de las políticas urbanas acostumbra a ser muy bajo. Predominan las respuestas segmentadas y especializadas a partir de compartimentos profesionales estancos y la división de las responsabilidades políticas. Particularmente, el grado de coordinación de las políticas urbanísticas con las políticas sociales es escaso. Y, asimismo, los gobiernos locales asumen casi en solitario la formulación de políticas urbanas y la difícil integración de los impactos en el territorio de otras esferas de gobierno. El resto de los niveles de gobierno acostumbra a delegar en ellas esta responsabilidad, de forma que, son muy pocos los países en que se formulen políticas urbanas a escalas supralocal e intergubernamental.

Entendemos que la capacidad de adaptación de las políticas urbanas al cambio de época que estamos atravesando pasa por profundizar en ciertos ejes de "*policy innovation*". De alguna manera, sugerimos que cambiar la perspectiva de las políticas urbanas, nos puede servir para, en su conjunto, modificar la perspectiva de las políticas públicas en el nuevo contexto actual. Y ello implica, no sólo problemas de configuración técnica u operativa de estas políticas, sino sobre todo problemas conceptuales y vinculados a la necesaria legitimación. Esa legitimación puede construirse "a la defensiva", fundamentando esas políticas urbanas en las ya mencionadas y potentes dinámicas de segregación espacial y social en los continuum urbanos, o bien podemos aspirar a desarrollar la perspectiva que postula "el derecho a la ciudad", a una ciudad que vuelva a permitir diferenciación y conexión, negociando espacios comunes y diversificados. Reconstruyendo "lugares", que respondan a las exigencias de integración, de participación y que ayuden a moverse en la compleja cotidianeidad.

Frente a las dinámicas actuales en las que se prima la hipermovilidad y al mismo tiempo el repliegue defensivo del "lugar", deberíamos poder postular políticas que traten, al mismo tiempo, de constituir un lugar común (de todos y para todos), la mayor facilidad para la movilidad (evitando el sentido de clausura, de ghetto), y la gobernanza o acción colectiva y participada. Y para ello hemos de superar esa visión "urbanística" que prima los lugares físicos sobre las personas, y que acostumbra a dar por supuestas las prácticas o relaciones sociales a partir de lo construido. Esa "ideología espacialista" (Mogin), ha tratado de defender la idea que la clave de la convivencia estaba en el diseño de los lugares. Y, sin restarle importancia al tema, deberíamos reivindicar la aceptación de una mayor complejidad conceptual y operativa. Para que los ciudadanos puedan hacerse suyos esos lugares, deben poder practicar en ellos su autonomía, ejercitar su diferencia, hacer real las posibilidades de solidaridad e igualdad. Y sin empleo, sin formación, sin condiciones dignas de habitabilidad, sin transportes adecuados, sin salud o sin seguridad, ello se hace muy difícil. Y todo ello debe ser posible en el lugar, sin quedar condenado a residir para siempre en el mismo. La condición de movilidad es hoy esencial. Sin movilidad ya no podrá haber lugares (Mogin). Buscamos sitios en los que permanecer, pero también sitios de los que salir.

En definitiva, necesitamos (en un plano conceptual y sustantivo) consolidar nuevas aproximaciones a los problemas urbanos (sostenibilidad, inclusión

social...), mientras que en un plano operativo, es urgente impulsar y asentar nuevas formas de gobernar (integralidad, gobernanza multinivel, participación ciudadana...). Una agenda urgente y exigente de nuevas políticas urbanas y sociales.

En este sentido, queremos finalmente apuntar de manera esquemática algunas líneas-fuerza sobre las que deberemos seguir trabajando en el futuro:

- Dotar a la gestión urbana de un enfoque integral: Dada la complejidad que caracteriza a los sistemas urbanos es imprescindible revisar el actual enfoque de las políticas y modelos de gestión predominantes, basados en una estructuración vertical, segmentada y parcial. La simplificación y fragmentación de los conflictos urbanos puede suponer la pérdida de elementos relevantes para la toma de decisiones. Frente a dicho modelo, el enfoque integral se identifica en la vertiente de gestión con una perspectiva transversal, que atraviesa de manera horizontal los diferentes ámbitos relacionados con la gestión urbana, tanto desde el punto de vista de intervención en el territorio como en el de la forma interna de trabajar de las distintas administraciones. Algunas propuestas de actuación concretas podrían ser el diseñar políticas a partir de diagnósticos integrados desde una lógica “bottom up”, el repensar la organización del gobierno local para atender la complejidad urbana, recuperando un sentido planificador consciente de la complejidad del gobierno multinivel.
- Definir una política estratégica de gestión urbana con criterios de sostenibilidad, lo que obliga a visiones de conjunto sobre la problemática urbana y su conexión con los espacios circundantes. En los planes estratégicos actuales los aspectos relacionados con la cohesión social han ido ganando posiciones, pero aún existen déficits en la integración de la sostenibilidad como núcleo central de estos planes. Propuestas concretas de actuación: Considerar la equidad, competitividad y sostenibilidad como principios rectores con el fin de dar respuesta a los retos urbanos en los ámbitos social, económico y ambiental. Considerar a los ciudadanos como principales actores y participantes de la gestión urbana, para construir ciudades con una mayor calidad de vida. Valorar el bienestar de los ciudadanos como cometido principal de la gestión urbana. Abordar la gestión urbana desde una orientación integradora, transversal y a largo plazo
- En el ámbito de la gestión urbana: Elaborar estudios de impacto urbano, que incorporen la dimensión social, económica y ambiental. Incorporar como aspectos indirectos del sistema de gestión todos aquellos relacionados con la sostenibilidad y la cohesión social (territorio, urbanismo, desarrollo económico, cohesión social, gobernabilidad, etc.). Diseñar compartidamente el sistema, incorporando a los grupos de interés y a la ciudadanía. Promover la descentralización en la implantación del sistema de gestión (ciudad, distrito, barrio), creando estructuras de seguimiento y procesos adaptados a la realidad y escala de cada caso. Establecer mecanismos de coordinación que permitan avanzar en la implantación del sistema (grupos de trabajo sectoriales, territoriales, entre administraciones) Introducir mecanismos de

participación en el seguimiento y revisión del sistema para garantizar la transparencia. Concebir la fase de auditoría como aquélla en que los distintos actores implicados pueden revisar las actuaciones realizadas y establecer acciones de mejora

## REFERENCIAS GENERALES Y ESPECIFICAS

- Alguacil, J., (2000), *Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*, Madrid, CIS – Siglo XXI
- Amin, A.-Thrift,N. (2002), *Cities. Reimagining the Urban*, Cambridge, Polity
- Amin, A.- Massey, D.- Thrift,N. (2000), *Cities for the Many, Not the Few*, Bristol, Policy Press
- Ampe,F., Neuschwander, C., (2002), *La republique ds villes. Une revolution en marche*, Paris, Editions de l’Aube-DATAR
- Arce, C.-Cabrero, E.-Ziccardi,A., (coords), 2005, *Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?*, Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa, 2005. México.
- Atkinson,R.-Moon,G. (1994), *Urban Policy in Britain. The City, the State and the Market*, Basingstoke and London, Macmillan
- Bagnasco,A.-LeGales, P., (eds.), (2000),*Cities in contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press
- Batten, D., (1995) “Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century”, en *Urban Studies*, Vol. 32, No. 2, 313-327
- Baumann, Z., (2000), *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity
- Beck, U., (1992), *Risk Society. Towards a new modernity*, Londres, SAGE
- Bobbio, L., (2002), *I governi Locali nelle democrazie contemporanee*,Bari, Laterza
- Borja, J., 1988, *Estado y ciudad*, Barcelona, PPU
- Borja, J., (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza
- Borja, J.-Castells, M., *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus
- Brugue,Q., Gomà,R., (eds.), (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ariel
- Byrne, D., (2001), *Understanding the urban*, New York, Palgrave
- Cabrero, E., (2005), *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México
- Castells, M., (1974), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI
- Castells, M., (1983), *The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*, E. Arnold, London
- Castells, M. (1998), *El fin del milenio*, Madrid, Alianza Editorial

- Cochrane, A., (2007), *Understanding Urban Policy*, Oxford, Blackwell
- Datar, (2003), *Les villes européennes. Etude comparative*, Paris, Ministère de l'interieur et du aménagement du territoire
- Davis, M. (2004), *Planet of Slums*, New Left Review n.26, pp.5-34
- Davis, M. (2002), *Dead Cities*, New York, New Press
- Dente, B., Bobbio, L., Fareri, P., Morisi, M., (1990), *Metropoli per progetti*, Bologna, Il Mulino
- Donzelot, J., (2007), "La ciudad de tres velocidades" en AAVV, *La fragilización de las relaciones sociales*, Madrid, Círculo de Bellas Artes, pp.21-68
- Estebanez, J., (1991), *Las ciudades. Morfología y estructura*, Madrid
- Fainstein, N.-Fainstein, S. (eds.) (1982), *Urban policy under capitalism*, Beverly Hills, SAGE
- Fainstein, S., Gordon, I., Harloe, M (1992), *Divided Cities*, Cambridge, Blackwell
- Farinos, J.-Romero, J., (2007), *Territorio y buen gobierno*, Valencia, Universitat de Valencia
- Florida, R., (2003), "Cities and the Creative Class", en *City and Community*, vol.2, issue 1, pp.3-19
- Florida, R., (2008), *Who's your city?*, Basic Books, New York
- Friedman, Th., (2005), *The world is flat*, Farrar, Strauss and Giroux, New York
- Friedmann, J., (2002), *The Prospect of Cities*, Minneapolis, University of Minnesota Press
- Fundació Pi I Sunyer, (1997), *Informe Pi I Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer
- Fundació Pi I Sunyer, (1996), *Informe Pi I Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avabzadas*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer
- Gallego, R., Gomà, R., Subirats, J.(eds.), (2003), *Estado de Bienestar y Comunidades Autonomas. La descentralización de las políticas sociales en España*, Madrid, Tecnos
- Hall, P. (2000), *Urban Future 21: A global agenda for 21th century cities*, Londres, Spon
- Hannerz, U., (1992), *Esplorare la città. Antropologia della vita urbana*, Bologna, Il Mulino
- Harvey, D. (1989), *The Urban Experience*, Oxford, Blackwell
- Harvey, D., (1997), *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI
- Harvey, D., *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Basingstokes, Macmillan
- Indovina, F. (ed.), (2007), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*, Barcelona, Diputació de Barcelona
- Jacobs, J., (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House
- Jessop, B. (1997), "The Entrepreneurial city" en Jewson, N.-MacGregor, S. (ed.), *Transforming cities. Contested Governance and New Spatial Divisions*, Londres, Routledge
- John, P., (2001), *Local governance in Western Europe*, Londres, SAGE

- Jouve, B., (2005), *Cuestiones sobre gobernanza urbana*, Barcelona, Fundació PiSunyer
- Judge, D., Stoker, G., Wolman, H. (eds), (1995), *Theories of Urban Politics*
- Kleniewski, N., (ed.), (2005), *Cities and Society*, Oxford, Blackwell
- Le Gales, P., (2002), *European cities. Social conflicts and governance*, Oxford, Oxford University Press
- Leal, J., (1995), "Desigualdad residencial y sistema de bienestar en España", en J. Ruiz Huerta, *Políticas Públicas y Distribución de la renta*, Bilbao, Fundación BBVA
- Leal, J. (1994), "Cambio social y desigualdad espacial en el Área metropolitana de Madrid", Madrid, *Economía y Sociedad*, n.10, pp.61-81
- Leal, J., (2004), "El diferente modelo residencial de los países del sur de Europa: el mercado de viviendas, la familia y el Estado" en *Arxius de sociología*, N°. 10, 2004, pp.11-37
- Leal, J., García Bellido, J., (2002), "El crecimiento universal de la ciudad excluyente" en *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, N° 133-134, pags. 453-457
- Lefebvre, H., (1970), *La revolution urbaine*, Paris, Gallimard
- Logan, J., Molotch, H., (1987), *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*, Berkeley CA, California University Press
- Massey, D., Allen, J., Pile, S., (eds.), (1999), *City Worlds*, Londres, Routledge
- Miles, M., Hall, T., Borden, I., (eds.), (2000), *The City cultures reader*, Londres, Routledge
- Mongin, O. (2005), *La condition urbaine*, Paris, Seuil
- Muñoz, F., (2008), *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*, Barcelona, Gustavo Gili
- Naredo, J.M., (2006) *Raíces económicas del deterioro ecológico y social*, Madrid, Siglo XXI
- Neighbourhood Renewal unit (2005), *Making it happens in Neighbourhoods*, Londres, Office of the Deputy Prime Minister
- Nuvolati, G., (2002), *Popolazioni in movimento, città in trasformazione. Abitanti, pendolari, city users, uomini d'affari e flaneurs*, Bologna, Il Mulino
- Observatorio Metropolitano, (2007), *Madrid, ¿La suma de todos?. Globalización, territorio, desigualdad*, Madrid, Traficantes de Sueños
- Ramírez, P., Aguilar, M.A., (2006), *Pensar y habitar la ciudad*, México, Anthropos-UAM
- Rio, J.A.; Sá Marques, T.; Rojo, A.; Varela, E.J., (2006). *A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 216.
- Rojo, A.-Varela, E.J., (eds.), (2007), *A gobernanza Metropolitana*, Santiago Compostela, Xunta de Galicia
- Roncayolo, M. (ed.), (2001), *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, decentralisation et crise du citoyen*, París, Points-Seuil
- Sassen, S., (2001), *La ciudad global*, Buenos Aires, Eudeba
- Sassen, S., (2006), *Cities in a world economy*, Londres, Pine Forge

- Scott, A., (2008), "Inside the City: On Urbanisation, Public Policy and Planning", en *Urban Studies*, vo.45, n.4, pp.755-772
- Sennett, R.,(2001). *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Península [e.o. 1970].
- Stewart, J.-Stoker,G., (1995), *Local Government in the 1990's*, Londres, Macmillan
- Subirats, J. (ed.) (2002), *Redes, Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputación de Barcelona, Barcelona
- Subirats,J.,Bonafant,X., Plana,J,Riba,C., *La escuela y la nueva ordenación del territorio*, Madrid, Octaedro-FIES, Colección Recursos 74
- Subirats,J. (dir.), (2004), *Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona, Fundación La Caixa
- Subirats,J. (dir.), (2005), *Perfiles d'exclusió social urbana a Catalunya*, Barcelona, Edicions UAB
- Subirats, J., (dir), (2006), *Fragilidades Vecinas. Narraciones de exclusión social urbana*, Barcelona, Icaria
- Subirats, J. et alt. Colectivo Política en Red, *Repensar la política en la era de los movimientos y las redes*, Barcelona, Edit.Icaria
- Taylor, M., (2003), *Public Policy in the Community*, New York, Palgrave
- Veltz, P. (1999), *Mundialización, ciudades y territorios*, Barcelona, Ariel
- Villasante, T.R., (coord.), (1994), *Las ciudades hablan*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad
- Wacquant, L., (2001) *Los parias urbanos*, Buenos Aires, Ediciones Manantial
- Wacquant, L., (2006), *Parias urbains, Ghettos, Banlieus, Etat*, Paris, La Decouverte
- Webster, Ch.-Glasze, G.-Frantz,K. (2002), « The global spread of gated communities », en *Planning and Design*, vol.29, pp.315-320

## RESEÑA BIOGRAFICA

JOAN SUBIRATS, es Dr. en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona, Catedrático de Ciencia Política y Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) en la Universidad Autónoma de Barcelona.

[joan.subirats@uab.es](mailto:joan.subirats@uab.es)

ISMAEL BLANCO, es Dr. En Ciencia Política por la UAB. Profesor del Departamento de Ciència Política de la UAB. Coordina el área de estudios urbanos del IGOP. Dirección postal: Ismael Blanco, IGOP, Universidad Autónoma Barcelona, 08193 Bellaterra, España

[Ismael.blanco@uab.es](mailto:Ismael.blanco@uab.es)

Dirección postal: Joan Subirats-Ismael Blanco IGOP, Universidad Autónoma Barcelona, 08193 Bellaterra, España

## Resumen:

Si uno observa la reciente evolución de los centros de investigación o los “think tanks” dedicados especialmente a los temas urbanos, o bien examina los libros y publicaciones académicas que se dedican a esos mismos menesteres, observará que el foco o agenda de investigación de lo que se considera como “urbano”, ha ido ampliándose hasta llegar a cubrir todo aquello que afecta a la vida de las personas y a la problemática que genera su convivencia en un determinado espacio. Se podría argumentar que el límite de lo que es o no es “urbano”, no está en la problemática a considerar, sino en el espacio en el que esa problemática se despliega, y sería por tanto en ese espacio en el que deberán buscarse las repuestas adecuadas. Pero, también en esa parte de la ecuación la dinámica tiende a difuminar fronteras y marcos territoriales estrictos, para inclinarse por conceptos como ciudades globales (Sassen), redes de ciudades (Batten), o para teorizar sobre “lo urbano generalizado” (Mongin). Los lugares, los espacios, los territorios,..., acaban siendo más útiles como conceptos en los que enmarcar problemas y políticas de respuesta, que no las imprecisas (o excesivamente rígidas y formales) definiciones de ciudad. En esta aportación, tratamos de elaborar más esa relación entre lo urbano y lo social, buscando los puntos fuertes y débiles de esa conexión, para conducir el tema hacia lo que creemos realmente sustantivo desde la perspectiva analítica propia de las políticas públicas, que sería establecer mejores conexiones entre nuevas dinámicas urbanas (en su sentido más amplio), y los problemas que esas dinámicas generan en un sistema de políticas y de gobierno que si bien conceptualizamos como “multinivel”, sigue siendo fuertemente prisionero de sus vínculos formales y territoriales específicos. En definitiva, se necesita (en un plano conceptual y sustantivo) consolidar nuevas aproximaciones a los problemas urbanos (sostenibilidad, inclusión social...), mientras que en un plano operativo, es urgente impulsar y asentar nuevas formas de gobernar (integralidad, gobernanza multinivel, participación ciudadana...). Una agenda urgente y exigente de nuevas políticas urbanas y sociales.