

**SEMINARIO INTERNACIONAL
EL RENACIMIENTO DE LA CULTURA URBANA.
Frente a La Globalización: Ciudades con Proyecto**
En Rosario, 29 y 30 de junio de 1999
Teatro del Centro Cultural Parque de España

**MEDIR LA NUEVA REVOLUCIÓN URBANA
DE LA PLANIFICACIÓN AL MANAGEMENT ESTRATÉGICO URBANO
FRANÇOIS ASCHER**

Conocemos una verdadera nueva revolución urbana, probablemente tan importante como la que acompañó a la revolución industrial. Nuevamente, en nuestros días, la sociedad se apropia de los progresos de los medios de transporte y de comunicación para rechazar los límites que pesan sobre la evolución de las ciudades, de la vida urbana y de las actividades económicas. Los cambios en esa área son particularmente rápidos, ya se trate del crecimiento del porcentaje de equipamiento de las familias en lo que respecta a automóviles, del aumento de la velocidad promedio y de la distancia de los desplazamientos urbanos, de la difusión acelerada de computadoras, fax, contestadores automáticos, teléfonos celulares, Internet, transporte aéreo. Todas esas herramientas ocupan un lugar cada vez mayor en la vida profesional; están también cada vez más presentes en la vida fuera del trabajo, al lado de objetos nuevos como el videograbador, el freezer, el horno microondas y participan activamente en el cambio profundo de lo cotidiano.

La metropolización y las metápolis

Fue necesario el desarrollo de esos instrumentos a causa de la evolución de las ciudades; a su vez, ellos modifican en profundidad los territorios y las prácticas urbanas. La vida de los habitantes de las ciudades está, así, marcada por un doble proceso: por una parte, se depende cada vez más de sistemas y redes colectivas; por otra, la personalización de los equipamientos y la individualización de los medios de consumo otorgan a los individuos una autonomía cada vez mayor. Los espacios-tiempos de los habitantes de las ciudades están, de esa manera, cada vez más diversificados, cambiantes y globalmente desincronizados. Asimismo, hoy en día, dichos habitantes recorren distancias cada vez más largas para trabajar, abastecerse, divertirse. Sin embargo, la vida de barrio no desaparece sino que no reviste ya la misma importancia, sobre todo porque cada vez más raramente, los vecinos son parientes, colegas, amigos de la infancia.

Todas estas transformaciones están ya ocurriendo sin que necesariamente se las evalúe en su correcta dimensión o que se aprecie todas sus implicaciones. Sin embargo, participan de una verdadera revolución urbana en la medida en que modifican la naturaleza misma de la relación de la sociedad con sus territorios y con los marcos espacio-temporales de lo social, económico, cultural y político.

La noción de "metropolización" se impuso en los últimos años como una noción clave para dar cuenta de esa evolución, en los territorios urbanos de los países económicamente avanzados. Las definiciones precisas varían de un autor a otro, pero todos concuerdan en considerar que las aglomeraciones urbanas más importantes tienden a concentrar, de manera creciente, las riquezas humanas y materiales.

La metropolización es la forma contemporánea de un proceso ya antiguo de concentración urbana que persiste en Europa desde hace siglos. Progresivamente, la urbanización vació el campo y las aldeas de sus poblaciones; desde hace algunas décadas, reduce el peso de las ciudades pequeñas y medianas en tanto sistemas locales territorializados.

Una misma dinámica estructural

Si la metropolización toma formas variadas según los países, la antigüedad de su urbanización, las densidades urbanas, las culturas, las políticas territoriales, por todas partes tiende a constituir nuevos conjuntos territoriales, más vastos y más poblados que constituyen la nueva escala de las prácticas cotidianas o frecuentes de los habitantes y de las empresas.

En efecto, los habitantes de esas zonas urbanas viven y funcionan cada vez menos según la escala de un barrio o de una ciudad y más a partir de la escala de un vasto territorio, que recorren de variadas y cambiantes maneras, por toda clase de motivos profesionales y no profesionales.

Los territorios urbanos que se constituyen son más o menos poblados, densos, polarizados. Pero, en todas partes, presentan características idénticas: las áreas metropolizadas dilatan las aglomeraciones antiguas y se extienden a

varias decenas de kilómetros de las grandes ciudades que les dieron origen; las densidades urbanas globales disminuyen, pero las zonas periurbanas se densifican; el tejido urbano ya no es continuo sino fragmentado, las zonas construidas están dispersas, a veces entrecortadas por zonas rurales; los límites entre ciudades y campo se borran, se constituyen polarizaciones periféricas nuevas que disminuyen el peso del sistema radioconcéntrico bastante característico de las ciudades europeas antiguas. En los países más densamente habitados se forman conurbos policéntricos muy vastos. La metropolización no es pues, un simple fenómeno de crecimiento de las grandes aglomeraciones. Es un proceso que hace entrar, dentro el área de funcionamiento cotidiano de esas grandes aglomeraciones, a ciudades y pueblos cada vez más alejados y que engendra así morfologías urbanas de un nuevo tipo, que hemos calificado como "metápolis". De hecho, las metápolis conocen un doble crecimiento: "interno" por extensión de la zona clásicamente urbanizada, "externo" por absorción de periferias más y más alejadas, sobre todo gracias al mejor desempeño de los medios de transporte y de telecomunicaciones. A estas características físicas se agregan caracteres sociales.

Las "ciudades centros" de esas zonas metropolitanas manifiestan una tendencia a perder habitantes y empleos; pero, en la mayoría de los países, concentran empleos cada vez más calificados, las actividades llamadas estratégicas, y habitantes cada vez más ricos, atrayendo sobre todo a diversas capas sociales: media y media superior.

Ese aburguesamiento (llamado "gentrification" por los angloamericanos o "City-Druck" en alemán) se ve a veces interrumpido por el enquistamiento de poblaciones muy pobres en algunas zonas centrales. Sin embargo, ese fenómeno no toma generalmente las proporciones de las inner cities norteamericanas, devoradas por los ghettos de las diversas minorías.

En efecto, en Europa los centros de las ciudades conservaron tanto un fuerte valor funcional cuanto simbólico, aún en ciudades relativamente pequeñas.

Las primeras coronas de las grandes ciudades, urbanizadas de manera casi continua, ven que sus poblaciones y empleos no crecen sino lentamente. Sin embargo, se transforman. El tejido urbano se densifica: se construyen los "dientes cariados", los empleos se reagrupan a lo largo de las autopistas de circunvalación y periféricas, de las autopistas que llegan al centro de la ciudad y de los corredores de autopistas.

En el límite externo de esas zonas se constituyen nuevas polarizaciones, comerciales y de servicios. En algunos países, grandes barrios de vivienda social concentran igualmente poblaciones que tienen, durante largo tiempo, una alta tasa de desempleo. Las segundas coronas, las ciudades y los pueblos alejados pero integrados en las dinámicas metropolitanas, crecen de manera casi general: esas zonas reciben, en proporciones variables según los países, grupos sociales y empleos poco o medianamente calificados. Se constituyen igualmente nuevos tipos de lugares y de especializaciones espaciales a escala metropolitana, puntuando y polarizando el territorio urbano de una nueva manera: las tecnópolis que reagrupan actividades que utilizan tecnologías avanzadas, las plataformas logísticas constituidas a partir de nudos de interconexión, los diferentes medios de transportes que sirven de soporte a las nuevas formas de aprovisionamiento y distribución, corredores de actividades que aprovechan vías rápidas de comunicación entre centros urbanos, aerociudades que reúnen, próximas a los aeropuertos, actividades que utilizan muy intensamente los transportes aéreos, parques temáticos que producen a gran escala entretenimientos para las poblaciones metropolitanas, centros comerciales periféricos integrados que reúnen en decenas, incluso centenas de miles de metros cuadrados, todas las gamas del comercio y de servicios.

El peso determinante de la economía sobre las transformaciones urbanas.

La acumulación del capital, la ampliación de los mercados y la división técnica y social del trabajo continúan en la actualidad y hacen que las reagrupamientos urbanos, cada vez más importantes, sean necesarios y posibles. Así, es en las zonas metropolitanas que las empresas encuentran el mercado del empleo cada vez más diversificado que necesitan, las sociedades de servicios especializados a las que tienen que recurrir, los subcontratistas cuya proximidad se hace cada vez más indispensable para la organización industrial contemporánea y en particular para el "justo a tiempo", los contactos con medios profesionales y sociales variados, necesarios tanto para conocimiento de los mercados como para la innovación. Los nuevos métodos de organización, los transportes rápidos, las telecomunicaciones permiten a las empresas trasladar fácilmente una parte de sus actividades, lejos de las grandes aglomeraciones de los países avanzados, mas eso sólo concierne a sus tareas menos calificadas, a las más repetitivas, aquellas en las que el bajo costo del trabajo prima sobre la calificación y sobre la proximidad de los servicios con alto valor agregado. En cambio, ese proceso de internacionalización, de traslados y de organización económica en una escala casi continental, llamado también "globalización", hace aún más determinante para el desarrollo económico urbano, la presencia de infraestructuras de transportes y telecomunicaciones considerables que sólo las ciudades más importantes pueden tener.

Dinámica económica y dinámica social forman sistema, se confortan mutuamente en un proceso de metropolización animado por los grupos socioeconómicos dominantes.

El fin de la oposición ciudad-campo y el nuevo dualismo territorial-metropolitano.

La metropolización no afecta sólo a las grandes aglomeraciones, las ciudades y los pueblos que son absorbidos en sus áreas de funcionamiento, las poblaciones que viven y trabajan allí. Es un proceso de transformación del conjunto de los territorios de los países avanzados que modifica las relaciones entre las ciudades, entre las ciudades y el campo, entre las diferentes zonas rurales. En primer lugar, las diferencias territoriales y sociales entre las ciudades y el campo tienden a borrarse.

El armazón urbano antiguo, relativamente jerarquizado, deja progresivamente el lugar a un sistema territorial dual constituido, por una parte, por conjuntos metropolitanos muy vastos que integran en su zona de funcionamiento a las pequeñas y medianas ciudades, por otra parte, pequeñas y medianas ciudades sin lazos directos con los mercados o los flujos internacionales. El sistema urbano tiende así a recomponerse sobre la base de una distinción, incluso de una oposición entre zonas urbanas metropolizadas, o en vías de metropolización, y zonas urbanas no metropolizadas o no metropolizables.

Los espacios rurales y la agricultura conocen una recomposición del mismo tipo que los espacios urbanos.

Las regiones pierden sus funciones de hinterland. A lo sumo constituyen el área de expansión y de distracción de las grandes aglomeraciones urbanas. La mayoría de las grandes metrópolis tienden, así, a tener más relaciones económicas con ciudades alejadas que con la parte no metropolizada de la región que las rodea.

La distinción entre ciudades y zonas rurales se hace menos pertinente que la división entre zonas bajo influencia metropolitana y zonas fuera de esta influencia. Se percibe cada vez menos al campo como el espacio de producción agrícola. La vida en el pueblo, rechazada antaño por su estrechez y sus limitaciones, recupera a menudo, en las representaciones urbanas, los valores de confort y de libertad que antes eran atribuidos a las ciudades. Una parte de ese campo, aquella que ha sido la menos transformada por la gran producción agrícola, se transforma en un paisaje, incluso en un bien público, un elemento patrimonial que hay que preservar.

De la "desinserción" territorial de la economía a su doble integración local y mundial

La metropolización constituye también una modificación profunda de las formas de territorialización de la economía. La inserción de las empresas en sistemas y redes cada vez más internacionalizadas modifica, en efecto, sus relaciones con los territorios cercanos: sin duda, dichas empresas buscan allí mercados de empleo, infraestructuras y equipamientos, socios, etc., pero sus rendimientos dependen también, cada vez más, de la calidad de los sistemas y redes extralocales a las que pertenecen. Se utiliza a veces la poco elegante fórmula de "glocalización" para expresar ese doble movimiento que inscribe a las empresas, y en parte a aquellos que trabajan en ella, en redes globales y en territorios locales simultáneamente. La cuestión de la integración de la economía (embeddedness) en la sociedad y en el territorio proliferó desde los trabajos de Karl Polanyi y de Mark Granovetter. El sociólogo inglés Anthony Giddens habla de "deslocalización" para expresar la sustracción de las relaciones sociales de los contextos locales de interacción, y luego de su estructuración en campos espacio-temporales, según él, indefinidos. Lo local no desaparece entonces, pero su peso relativo disminuye y las calidades exigidas cambian. Las relaciones de las empresas con lo local se transforman: ya no están más atraídas por la proximidad de los recursos naturales sino por la de los mercados, por la presencia de infraestructuras de transportes, por la existencia de una fuerza de trabajo calificada. Esos factores, que se encuentran en mayor o menor medida en todas las grandes aglomeraciones urbanas, ya no implican un enraizamiento de la empresa como antaño, sino a lo sumo un anclaje, es decir un fondeo temporario. Desgraciadamente para las ciudades, es cada vez más fácil para las empresas llevar anclas e irse allí a donde las condiciones se presentan momentáneamente más propicias. De hecho, es aún la inmovilidad relativa de los trabajadores calificados lo que frena sobre todo la movilidad del capital.

Lo local no se transforma entonces en algo desdeñable sino más superficial. Se asiste así a un desarrollo metropolitano paradójico, en donde la ciudad tiene un papel creciente por sus poblaciones, formas, infraestructuras y en donde, al mismo tiempo, los territorios de la economía se emancipan cada vez más de las ataduras y de las estructuras urbanas. Es lo que los anglosajones califican como "disembedding" de la economía, es decir su desinserción, pero no la pérdida de un soporte local que sigue siendo, evidentemente, indispensable. De alguna manera hay una disyunción entre la dinámica económica que se inscribe en territorios y redes globalizadas y la dinámica metropolitana que desarrolla territorios locales cada vez más vastos, más complejos y más equipados.

Es evidente que todo esto constituye sobre todo tendencias que caracterizan, en primer lugar, a las implantaciones de nuevas actividades. Las expansiones de actividades están menos directamente afectadas. Además, los territorios como las relaciones socioeconómicas preexistentes no desaparecen sin embargo. En efecto, una de las especificidades de las ciudades, más particularmente de las ciudades europeas, es su gran inercia y su capacidad de patrimonialización: las estructuras urbanas antiguas se sedimentan y las formas urbanas nuevas vienen a superponerse o a articularse con aquellas más que a sustituirlas.

Nuestra presentación de la metropolización es por eso bastante esquemática. Y lo que caracteriza, en última instancia, a las nuevas relaciones entre la economía y las metrópolis es, más bien, una doble integración: a la economía mundial y sus redes de larga distancia y, a la vez, a una sociedad local y sus redes de proximidad.

Las nuevas tecnologías de comunicación refuerzan la metropolización

Algunos observadores formulan a veces la hipótesis que el desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación permitiría poner fin a la metropolización o frenarla. El razonamiento es el siguiente: estamos en una sociedad en donde la información tiene un papel creciente, las telecomunicaciones borran las distancias, por lo tanto las telecomunicaciones van a disminuir la importancia socioeconómica de la proximidad física y de esa manera debilitar uno de los factores claves de la urbanización. Así, el teletrabajo y los teleservicios deberían permitir a las ciudades pequeñas y medianas, incluso a las zonas rurales, volver a ser competitivas tanto para los habitantes-consumidores como para las empresas-productores. Esta versión positiva del impacto de las telecomunicaciones desarrolla, en efecto, el mismo tipo de razonamiento que el de los pesimistas que se inquietan por la virtualización de la ciudad. Es lo que sucede con Paul Virilio que pronostica con angustia el fin de todas las movilidades en un “confinamiento interactivo generalizado” en donde todas las relaciones serían mediatizadas a la velocidad de la luz y en donde no existiría sino la ciudad virtual.

Estos análisis están profundamente equivocados.

Primeramente, desdénan toda perspectiva histórica y toda comprobación que el perfeccionamiento de los medios de comunicación materiales e informacionales ha ido siempre conjuntamente con el desarrollo de las ciudades y no con su dispersión. Al contrario de esta hipótesis, las nuevas técnicas, del ferrocarril a la radiofonía, pasando por el telégrafo, el teléfono, el tranvía eléctrico y el automóvil individual acompañaron y “sirvieron” a la concentración urbana. En efecto, la sociedad industrial, en su dinámica de desarrollo, movilizó ciencias y técnicas para hacer posible la concentración de los medios de producción y de consumo en las ciudades, cuyo crecimiento estaba, hasta allí, bloqueado por el alcance limitado de la marcha y de los transportes hipomóviles. Desde el viraje del siglo en los Estados Unidos, el teléfono, el tranvía, el ascensor y el automóvil han sido instrumentos de la urbanización y han engendrado, simultáneamente, los barrios suburbanos y los rascacielos. De hecho, se podría evocar, para convencer de la correlación positiva entre la urbanización y el perfeccionamiento de los sistemas de comunicación, a toda la historia de los medios de transporte y de almacenamiento de bienes, de personas y de informaciones, de la escritura a las NTIC (nuevas tecnologías de la información et de la comunicación) pasando por la rueda, la imprenta, las latas de conserva y el ferrocarril...

Estos análisis, que presumen un “impacto desurbanizante” de las NTIC, pasan igualmente por alto dos hechos, sin embargo, evidentes: es en las ciudades más grandes y que crecen más, que las nuevas tecnologías de comunicación son más utilizadas; son también los grupos sociales que más se desplazan los que utilizan más esas herramientas.

De hecho, como muchos estudios lo evidencian, las telecomunicaciones no substituyen a los desplazamientos. Por el contrario, son movilizadas tanto por las empresas como por los particulares para hacer posible su organización económica o individual en un contexto territorial en expansión. Así, gracias a las telecomunicaciones, las empresas pueden organizarse de manera diferente, separar de manera innovadora sus diversas funciones, trasladar algunas muy lejos, concentrar otras.

Las NTIC participan, de esta manera, en la profundización de la división del trabajo, en la concentración económica y en la expansión de las grandes ciudades. Acompañan al desarrollo de las movilidades y la metropolización, y suscitan finalmente más desplazamientos de los que ahorran. El presupuesto de transporte de las empresas aumenta, por otra parte, más en valor absoluto que el de sus telecomunicaciones.

Así como para los individuos, las telecomunicaciones se inscriben en las necesidades cotidianas de la vida en las grandes ciudades; reemplazan algunos desplazamientos pero autorizan, estimulan y suscitan otros. Algunas categorías socioprofesionales, que pueden hacer un uso intensivo de las telecomunicaciones, pueden incluso trasladar su vivienda fuera de las grandes ciudades manteniendo allí el empleo; en ese caso, los desplazamientos cortos cotidianos son reemplazados por desplazamientos menos frecuentes pero más largos.

Las NTIC no son pues inertes, participan de las transformaciones de las ciudades, pero recomponen más los desplazamientos de lo que los economizan. Tienen incluso, a veces, un efecto paradójico: al transformarse en indispensables pierden su poder de discriminación pues todos deben poder tener acceso a ellas; así, pierden una parte de su valor económico, social y simbólico; recíprocamente, confieren un nuevo valor a todo lo que no se telecomunica. En la actualidad, la ventaja competitiva de una empresa pasa más por el hecho que puede localizarse en el corazón de París y beneficiarse con relaciones cara a cara, que por sus conexiones telemáticas que se transforman en muy comunes. Es por esta razón que los telepuertos tiene poco futuro.

De la misma manera, para los individuos, la verdadera riqueza de una práctica social será, cada vez más, la que pasa por el cara a cara, por lo instantáneo y no por lo almacenado y lo mediatizado. El desarrollo de los esparcimientos deportivos, culturales, culinarios, el éxito de los eventos en directo, en vivo, de encuentros, de grandes manifestaciones son testimonios de esa valorización en la vida cotidiana de las sensaciones no mediatizables y de la importancia que reencuentran el gusto, el tacto, el olfato. El lujo es ya poder arreglárselas sin los medios de comunicación y no estar obligado a telecomunicar.

Una nueva urbanidad: metápolis antes que no-ciudades.

Si la noción de metápolis tiene algún interés es, tal vez, también, porque es una crítica explícita a discursos frecuentes, fáciles y en el aire de un tiempo pesimista, sobre el fin de las ciudades y la muerte de la urbanidad. Efectivamente, como ocurre cada vez que una sociedad conoce mutaciones profundas, se encuentran observadores que sustentan afirmaciones fundadas, casi exclusivamente, sobre las pérdidas. El hecho no es nuevo. Así, antes de llegar a ser para muchos un modelo de urbanidad, la ciudad haussmaniana fue el centro de todas las críticas, pues acababa radicalmente con la urbanidad medieval. Hoy en día, en el ambiente muy crítico frente a la modernidad que evocábamos en nuestra introducción, el discurso sobre el fin de la ciudad conoce un éxito seguro. Reviste formas múltiples, que se trate de los "no-lugares" de Marc Augé que invadirían nuestros territorios o "non place" de Melvin Webber, reinterpretados por Françoise Choay sobre el tema de la muerte de la ciudad reemplazada por el reino de lo urbano.

Se trata de ideologías muy conservadoras que no tienen mucho que ver con lo que señalan los trabajos de sociología y de antropología.

Persisten lazos sociales en nuestra sociedad (sic) y no hemos entrado en una nueva barbarie; esos lazos sociales son, sin duda, en parte diferentes y se desarrollan en lugares más o menos nuevos: así, una urbanidad parcialmente nueva caracteriza las relaciones entre los habitantes de las ciudades y sus territorios. Ciertamente, esa urbanidad no está exenta de exclusiones, desigualdades, violencias: y como especialistas de la ciudad tenemos una particular responsabilidad en el análisis de sus causas y en la reflexión sobre sus soluciones. Pero agitar el espantajo de los no-lugares y del fin de la ciudad como lo hacen hoy algunos, me parece científicamente errado y políticamente de una extrema peligrosidad.

Aconsejo a los nostálgicos de la ciudad antigua ir a los complejos polifuncionales, esos nuevos complejos compuestos generalmente por más de una decena de salas cinematográficas. Y observar. Volverán de allí tal vez más inquietos aún, pues tomarán conciencia de que esos son los nuevos lugares urbanos tanto para las bandas de jóvenes como para las familias, y que se desarrolla en ellos una verdadera urbanidad definida como una adecuación entre un espacio y relaciones sociales.

Ese nuevo contexto de "metapolización" en el marco de una economía abierta y cada vez más globalizada obliga a redefinir muy profundamente tanto los objetivos de las políticas urbanas como los medios para ponerlas en práctica.

Del urbanismo planificador y voluntarista al urbanismo liberal y competitivo: del "puño" planificador a la "mano invisible"...

En la mayoría de los países antiguamente industrializados, los años sesenta y el inicio de los años setenta fueron un período relativamente fastuoso para la planificación urbana, aún si corrientes teóricas contrastadas se opusieron y sucedieron y si prácticas muy variadas se desarrollaron.

El éxito de esas políticas urbanas fue, sin embargo, desigual. A pesar del desarrollo de toda clase de medios de planificación urbana, las ciudades seguían estando en crisis a comienzos de los años 1970: atascamientos casi generalizados (insuficiencia de infraestructuras, retraso en los equipamientos públicos y control incompleto en el uso de los suelos), variaciones no controladas de los precios hipotecarios e inmobiliarios, desarrollo de desigualdades urbanas importantes.

Pero fue sobre todo la crisis económica la que asestó los golpes más decisivos al desarrollo de la planificación urbana. En la segunda mitad de los años setenta, la crisis económica afectó progresivamente a la mayor parte de las regiones y de los sectores de actividades económicas. Se asistió al fin del crecimiento urbano generalizado, al desarrollo de una alta tasa de desempleo, principalmente en las viejas regiones industriales, a una caída brutal de la actividad de las industrias de la construcción y de obras públicas.

En un primer momento, la mayoría de los poderes públicos, conservadores o socialdemócratas, reaccionaron acentuando la política del welfare y sustentando las actividades económicas en crisis. Luego, poco a poco, los gobiernos centrales se volvieron hacia otras políticas. De manera muy evidente con Ronald Reagan y Margaret Thatcher, de manera más discreta cuando se trataba de gobernantes socialdemócratas. La ruptura del compromiso

del Estado y el recurso al dinamismo del mercado se tomaron los ejes de las nuevas políticas. El tema de la desreglamentación - y de la desregulación - reemplazó - en grados diferentes - al de la planificación.

Este proceso se efectuó más o menos brutalmente y más o menos ampliamente según los países, los contextos nacionales y las sensibilidades políticas.

En Gran Bretaña, el gobierno de Mrs Thatcher cuestionó los poderes de planificación de las autoridades locales a través de un doble movimiento de centralización y de fragmentación de las responsabilidades e iniciativas.

A la inversa, en Francia, una importante descentralización transfirió una parte significativa de las obligaciones y del peso del welfare state a las colectividades locales y a los departamentos, haciéndolos responsables de ellos, como manera de animarlos a comprometerse con esa nueva política. De hecho, las preocupaciones de los poderes locales habían cambiado en relación al período precedente: la desocupación y las crisis financieras locales se habían transformado en los dos mayores problemas. Debían, por lo tanto, desarrollar el empleo, mejorar los recursos, hacer economías. En el plano de la política urbana, esto se tradujo en dos orientaciones principales: atraer actividades económicas nuevas e inversiones inmobiliarias, reformar la gestión de los asuntos públicos. De ello resultó una especie de urbanismo competitivo no exento de superposición de ofertas : entre las colectividades locales a veces se impone la que más ofrece para atraer inversiones. Algunos consideran que máximo de "liberalismo" rima con máximo de atracción, provocando excesos manifiestos.

Se asiste también a tentativas, a veces desordenadas, para atraer a las nuevas actividades económicas portadoras de las nuevas tecnologías. Así, florecen tipos de zonas industriales llamadas a menudo "tecnópolis" que disponen de diversos equipamientos que se supone atraen a los inversores. El "market-led-planning" (la conducta de la planificación por el mercado), en el cual la parte del "planning" no es siempre evidente..., conoció en un primer momento el éxito, principalmente en las nuevas zonas de desarrollo (sunbelts y otras regiones de localización de las nuevas tecnologías), bajo la forma de implantaciones de nuevas actividades, de operaciones inmobiliarias de gran amplitud y de creación de empleos.

Pero hacer la ciudad es algo distinto y, de hecho, aparecen hoy claramente los límites de un urbanismo reducido a esos principios.

La emergencia de un nuevo urbanismo

El contexto "posfordiano" contemporáneo está marcado por el desarrollo de nuevas tecnologías de la informática y de la comunicación que hacen posibles cambios estructurales en las maneras de producir y de consumir.

Los resultados de las actividades económicas dependen, en efecto, de su capacidad:

- para responder rápido a necesidades variadas y cambiantes,
- para posicionarse en mercados donde la competencia se juega cada vez más a escala internacional y en términos de calidad.
- para procurarse asalariados muy calificados y para conservarlos.

En ese contexto las empresas evitan las unidades de producción muy grandes, buscan reducir costos disminuyendo las inmobilizaciones (stocks) y, funcionando "justo a tiempo", intentan encontrar socios locales estables y competentes, concentran sus actividades de dirección que toman una importancia creciente.

Se asiste a recomposiciones espaciales complejas de una ciudad a otra o en el interior de las grandes aglomeraciones. Por una parte, las sedes de las grandes empresas reúnen en torno de ellas actividades numerosas; por otra parte, se ven reaparecer, en ciertos casos, especies de "distritos industriales", neourbanos, con una cierta desconcentración de las producciones (unidades de tamaño mediano), pero una integración espacial de múltiples subcontratistas.

A este fenómeno se agrega, más generalmente, el del desarrollo de toda clase de servicios que se transforman en el entorno obligado de las nuevas actividades.

Globalmente resulta una renovación del interés de las industrias por las localizaciones urbanas e intrametropolitanas, únicas capaces de ofrecer un tejido denso y próximo a los subcontratistas y a los prestatarios de servicios.

A la inversa, gracias al desarrollo de las telecomunicaciones, algunas actividades poco calificadas, industriales y de servicios, pueden estar localizadas en la periferia: por ejemplo, el envío y la recepción de datos pueden estar a una distancia de 100, 500 o 5000 km de los sitios en donde las producciones son concebidas, realizadas o comercializadas.

Estas nuevas formas de organización y de cooperación de las empresas se inscriben en el desarrollo de sociedades diversas entre agentes privados, que son tantas "excepciones" relativamente durables coordinadas por el mercado.

La calidad del entorno local, su accesibilidad y su estabilidad se transforman entonces en variables decisivas para la localización y el desarrollo de esas nuevas industrias... y para garantizar su flexibilidad. Lo que implica la necesidad, para los actores económicos, de inscribirse en un tejido económico denso y variado, con numerosas pequeñas y medianas empresas, dinámicas y capaces de participar en esas nuevas sociedades.

El nuevo contexto de organización de las actividades económicas otorga también un lugar creciente a la "gestión de recursos humanos". Atraer trabajadores calificados, ofrecerles perspectivas profesionales a mediano y largo plazo, tener en cuenta la evolución de sus necesidades personales, adaptarlos a las técnicas siempre en renovación, reciclarlos cuando fuere necesario, todo esto no es más una función anexa de una dirección del personal, sino una función estratégica y decisiva. De esta manera, si los industriales esperan de una ciudad que ofrezca un medio denso y variado, esperan igualmente que aquellos que trabajan allí se encuentren particularmente bien.

De allí la importancia

- de la calidad de la vivienda,
- de los equipamientos y servicios educativos, culturales, deportivos, comerciales,
- de los sistemas de transporte,
- del entorno, de la calidad del aire, del agua, del universo sonoro. Para llevarlo a cabo, una "cierta" planificación urbana es absolutamente necesaria, pues evidentemente, el alza súbita de los precios de los terrenos, las localizaciones salvajes de las actividades, la insuficiencia de infraestructuras públicas, el deterioro de zonas urbanas populares, el retorno de la penuria por la vivienda por la vivienda en ciertas zonas, etc., llevan rápidamente a la asfixia de la ciudades que se confiaban al liberalismo más puro.

Pero nuevamente, puede ser estrecha la puerta entre la planificación urbana, que corre el riesgo de generar sus propios fines y su propia burocracia, y el mercado, que tiende a evacuar cualquier interés general que no sea comprendido como la suma de intereses particulares. Este dilema supera evidentemente la planificación urbana. Es toda la concepción de la regulación en el interior del sistema económico y social mercantil la que está cuestionada.

En conclusión, tenemos que insistir en el hecho de que las nuevas maneras de abordar la planificación urbana son, ante todo, el resultado de un nuevo contexto económico que modifica, a su vez, las "necesidades urbanas" de las empresas y las formas de regulación colectiva aseguradas por los poderes públicos.

LOS PRINCIPIOS DEL NUEVO URBANISMO:

estratégico, asociativo, resolutivo, heurístico.

Este nuevo urbanismo, si aparece en cierta medida como "intermediario" entre la falta de planificación liberal y la planificación reglamentaria, no es sin embargo "centrista" o "medio". No es ni una mezcla de los dos enfoques ni está a igual distancia entre ambos. Toma de la falta de planificación liberal, primeramente la crítica a la planificación urbana tradicional, que pretende decidir, con años de anticipación, el futuro de una ciudad y los medios para alcanzar los objetivos fijados.

- No, la planificación urbana no es un algoritmo, es decir una sucesión finita de reglas o de métodos perfectamente definidos para obtener la solución de un problema en un número limitado de etapas.
- No, la planificación urbana no puede oponerse a las reglas socioeconómicas dominantes, sobre todo en una economía abierta como la de Europa del Oeste actualmente. Hay que "hacer con" las fuerzas económicas y cuidarse de la ilusión, generosa a veces, presuntuosa y burocrática a menudo, que uno puede oponerse a ellas frontalmente, que se puede imponer a las empresas los lugares de implantación.
- No, la planificación urbana no puede ya inscribirse en un esquema que separe, incluso oponga, planes y proyectos: por un lado un plan a largo plazo que impone, sobre todo, sus limitaciones a los poderes públicos, por el otro, lo cotidiano hecho de proyectos concretos, privados y públicos, que los responsables locales están obligados a administrar de manera cada vez más arbitraria en relación a los cuadros iniciales de los planes directivos.

Pero a la inversa, ese nuevo urbanismo toma también de los planificadores urbanos la crítica a la gestión urbana liberal.

- No, está claro que todo el mundo no saca provecho automáticamente del enriquecimiento de algunos; el dinamismo de un barrio, el desarrollo de una actividad no benefician necesariamente al conjunto de una aglomeración, a todos aquellos que viven y trabajan allí (o están desocupados).
- No, el interés de una ciudad no es la suma de intereses de cada uno de los barrios. Sólo se puede concebir el futuro de un barrio situándolo en el contexto de la ciudad; o el interés de una región en el contexto nacional... Muy rápidamente, la gestión urbana liberal exacerba toda clase de desigualdades.
- No, los inversores privados son incapaces de superar solos sus propios intereses y realizar obras de interés colectivo. Sin duda, a veces hay que privatizar un túnel, un puente, una autopista urbana, pero no se puede concebir un plan de infraestructura a partir sólo de equipamientos directamente rentabilizables.

-No, así como la planificación reglamentaria no lo hace, la “mano invisible” de Adam Smith tampoco organiza la ciudad, como lo piensan los neoclásicos. Si los agentes privados son capaces de explotar lo que se podría denominar como yacimientos de productividad urbana, muy rápidamente hay que instalar mecanismos de regulación para impedir el autobloqueo económico, técnico y social de la ciudad liberal.

-No, el futuro no se construye en el día a día de la “gestión”, hay que invertir y anticipar también. Los agentes privados anticipan su futuro. Los poderes públicos deben anticipar para la colectividad. Lo que no es simple pues, por ejemplo, realizar un equipamiento de transporte en planta urbana lleva mucho más tiempo que la implantación de una nueva máquina en una empresa, incluso la construcción de una nueva sede social en un barrio de negocios. El nuevo urbanismo se inscribe, pues, oponiéndose tanto a la planificación reglamentaria como a la gestión liberal. No es un compromiso entre las dos. No es un poco una ni un poco la otra, aun si intenta conjugar las virtudes de la planificación y las del mercado.

Los constituyentes del nuevo urbanismo

El desarrollo actual de las ciudades se inscribe en la prosecución del proceso de urbanización.

La riqueza de las ciudades continuará a basarse en la cantidad y la variedad de aquello que ellas hacen accesible.

Las ciudades serán pues cada vez más densas; pero con las nuevas tecnologías de comunicación, la densidad se expresará bajo formas nuevas, en particular por la densidad de las redes.

Ahora bien, los resultados de las redes dependen de la importancia de los nudos, de la fineza del entramado, de la calidad de las conexiones.

En la medida en que la lógica del desarrollo privado participa en un desarrollo fragmentado de las ciudades y aparentemente más o menos azaroso, la responsabilidad de la nueva planificación no es la de oponerse a ese dinamismo en nombre de una programación necesaria, sino de transformar esos fragmentos en componentes de redes y asegurar el entramado necesario y las conexiones de todas clases.

Esta lógica económica y esas nuevas formas urbanas, que excluyen a la vez empirismo liberal y planificación tecnocrática, necesitan por el contrario, por parte de los poderes públicos, tanto la definición y la explicitación de objetivos a largo plazo, como un pragmatismo que disponga de herramientas poderosas.

1/ La elaboración de un “proyecto de ciudad”

La planificación urbana tiene como primer principio la formulación, la explicitación de un “proyecto de ciudad”.

Ese proyecto es una representación global del futuro de la ciudad, de los problemas mayores por resolver, de las cualidades esenciales a obtener. Los responsables políticos son los que tienen que definirlo. Esta definición puede tomar formas diversas, participativas o no, según las sensibilidades políticas y los contextos administrativos y culturales nacionales o locales.

En ciertos casos, los responsables intentarán elaborar un proyecto urbano que exprese un proyecto de compromiso máximo entre todas las clases de grupos diferentes e intereses particulares.

En otros casos, el proyecto urbano será más perentorio, oponiéndose explícitamente a ciertas concepciones, a ciertas actividades o a ciertos intereses.

Pero de todas maneras debe ser un proyecto sólido, completo, conceptualizado, para luego permitir, por una parte, que todos los actores se posicionen con respecto a él y por otra, que los responsables de la ciudad elijan los mejores medios para realizarlo, en su totalidad o en parte. La existencia de ese proyecto de ciudad es indispensable para evitar que las decisiones posteriores no sean puramente oportunistas. Este proyecto no es a priori un proyecto espacial. No define las formas urbanas deseables sino objetivos a ser satisfechos para la calidad de vida de la población.

Estos objetivos pueden ser muy variados. Se puede imaginar, por ejemplo, que figuran entre ellos, con cifras generales y plazos globales, la reducción de la duración de los desplazamientos domicilio-trabajo, objetivos educativos y de formación profesional, normas del medio ambiente (límite de los perjuicios sonoros, de la contaminación del aire, etc.) o aún, la limitación de la segregación social de los barrios, la disminución de la criminalidad, etc.

Este proyecto de ciudad no debe ser, por supuesto, un simple catálogo electoral. Debe apoyarse sobre observaciones precisas y localizadas y proponer objetivos cifrados que integren la diversidad de las situaciones en el seno de la ciudad.

Debe ser muy explícito y muy claro a fin de permitir a actores variados apropiárselo, o a individuos o grupos utilizarlo en sus procesos de identificación territorial y social.

El procedimiento de elaboración de este proyecto debe combinar, sin duda, como dicen los ingleses, el “bottom-up” (de abajo hacia arriba) y el “top-down” (de arriba hacia abajo). Dicho de otro modo, se puede partir de lo local para ir hacia lo global o a la inversa, pero se deben hacer los dos, pues la elaboración del proyecto de ciudad debe permitir abrir, lo más ampliamente posible, los debates sobre el futuro de una ciudad y, al mismo tiempo, desembocar en elecciones y decisiones de principio.

Así, en un sistema descentralizado en donde las colectividades locales tienen una gran autonomía, probablemente hay que poner en práctica para las aglomeraciones procedimientos top-down, si no se corre el riesgo de no tener más que proyectos particulares a nivel de cada colectividad local y no un verdadero proyecto de ciudad a nivel de la aglomeración, que constituye sin embargo, la escala urbana de los habitantes (estos últimos viven en una comuna, trabajan a menudo en otra, hacen las compras en una tercera, incluso frecuentan una cuarta para los esparcimientos). A la inversa, en un sistema centralizado, hay que desarrollar procedimientos bottom-up para hacer emerger los múltiples intereses y elementos en juego que deberán ser tomados en cuenta en el proyecto de ciudad.

2/ La elección de opciones estratégicas

Para que el proyecto de ciudad se concrete efectivamente, la segunda etapa decisiva consiste en elaborar opciones estratégicas en función:

- de fuerzas, zonas, actores sobre los cuales es posible apoyarse,
- de instrumentos necesarios disponibles o accesibles a plazos,
- de etapas intermedias indispensables.

Se trata, de alguna manera, de poner a punto una estrategia programática, es decir, elaborar un conjunto de medios y métodos que permitan tomar, luego, decisiones de programación.

Estas opciones estratégicas pueden comprender dimensiones espaciales: un barrio, un espacio, incluso una forma urbana o una arquitectura pueden servir para tal o cual objetivo del proyecto de ciudad.

En la mayoría de las áreas, esas opciones estratégicas no fijarán la ocupación del espacio de manera precisa, en un dispositivo rígido. Antes bien, se definirán zonas de potencialidad o de prioridad.

Pero en ciertas áreas, por el contrario, esas opciones estratégicas necesitarán reservar rigurosamente espacios para tal o cual objeto.

Más aún, cuando no hay ninguna medida común entre la escala temporal de la vida de una ciudad y los plazos económicos y políticos de los que toman las decisiones, decisiones que en el horizonte de algunos años corren el riesgo, a veces, de hipotecar una evolución a largo plazo.

Estas opciones estratégicas deben conocer una relativa permanencia, sin por ello ser intangibles pues no son más que medios. Por lo tanto, periódicamente deben ser evaluadas y eventualmente adaptadas, incluso, modificadas.

3/ La constitución de un “aparato de management urbano”. Un sistema formalizado de gestión y de toma de decisión.

La clave de ese nuevo urbanismo reside en el sistema que permitirá dar operatividad a las opciones estratégicas elegidas, es decir, que concretamente definirá las decisiones a partir de un sistema de restricciones heterogéneas, producidas, por una parte, por las opciones estratégicas y por otra parte, por la gestión.

En efecto, el urbanismo cotidiano está constituido por oportunidades diversas, contratiempos, imponderables, aceleraciones. La gran dificultad para los responsables locales es la de apreciar las potencialidades o los riesgos de un acontecimiento, una oportunidad, un contratiempo, una coyuntura.

Por ejemplo, un inversor se presenta para realizar sobre un terreno una operación que no se había imaginado. El proyecto no está de acuerdo con el Plan de Urbanismo. ¿Hay que rechazarlo por ello? ¿Cuál sería su impacto sobre las opciones estratégicas y el proyecto de ciudad si se realizara, sin embargo, dicha operación? ¿Por otra parte, qué habría que modificar, eventualmente, para minimizar o por el contrario acrecentar sus efectos?

El aparato de gestión urbana debe disponer, por una parte, de un sistema de decisión, por otra, de una gama de herramientas operativas que va de los servicios técnicos municipales a instrumentos jurídicos de todas clases (para ciertas zonas, planes de urbanismo clásico, para otras, dominantes o espacios reservados) pasando por medios de programación y financiamiento.

El sistema de decisión elegido debe tener dos virtudes.

Por una parte debe hacer posible la utilización de energías exteriores, incluso si a priori parecen a veces contrarias. En efecto, demasiado a menudo se han perdido ocasiones porque el respeto rígido de una disposición planificadora excluyó toda reflexión sobre un proyecto, a primera vista, “no conforme”. Tal vez, frente a proyectos contrarios, hay que ejercitarse también en la técnica del judoka, es decir intentar utilizar la fuerza de un “adversario” para

“desequilibrarlo” acompañando su movimiento. Aún cuando la gestión urbana no sea necesariamente un combate entre adversarios..., hay que poder utilizar las fuerzas que, a priori, pueden aparecer como divergentes, incluso contrarias. Por ejemplo, acompañando la capacidad de inversión de un inversionista en un proyecto específico, se puede hacer “caer” una operación hacia una opción diferente de aquella que había sido elegido primeramente por el inversor.

De esta manera, el urbanismo debe y puede apoyarse sobre el dinamismo del mercado. Pues es una ilusión creer que un plan de gestión puede ser realizado únicamente por las autoridades que lo implantaron. En efecto, un plan sólo tiene posibilidades de ser realizado en sus grandes líneas si una diversidad de organismos, operadores, actores públicos y privados consiguen articular sus propios objetivos. En la época en que las colectividades públicas controlaban el financiamiento de la vivienda social y de los equipamientos públicos, creyeron poder hacer, ellas solas, las ciudades. Pero, en general, sólo consiguieron hacer grandes ensembles.

Pero, por otra parte y en términos generales, el sistema de decisión debe también permitir articular permanentemente las decisiones cotidianas - la gestión - con las elecciones estratégicas. ¿Se debe agrandar una escuela, se debe modificar una tarifa, se debe autorizar una derogación, etc.? ¿Cómo situar ese tipo de decisión frente a elecciones estratégicas? Las grandes empresas conocen muy bien ese problema. En los años sesenta, los managers americanos buscaban resolverlo por sistemas de “management racional”. Lo que dió nacimiento a toda clase de técnicas, de las que surge, de alguna manera, la búsqueda operativa. Algunos autores intentaron aplicarlas en el área de la planificación urbana. Luego, otros modelos de decisión aparecieron bajo la denominación de “management estratégico”. Esa corriente se extendió también en medio de los planners anglosajones con la “planificación estratégica”. Más recientemente, ante las restricciones impuestas por una incertidumbre creciente y por cambios cada vez más rápidos en el entorno, se ha asistido al desarrollo de tesis llamadas “pragmáticas”.

En el contexto de fin de los años 80 y comienzo de los 90 y del aprendizaje del management, muchas colectividades locales se inspiraron más o menos explícitamente en este tipo de enfoques.

Si las técnicas del management fueron criticadas por transformarse, bastante a menudo, en las empresas, en un simple pilotaje automático, ese peligro es aún más manifiesto en el área de las colectividades locales: éstas no disponen, en efecto, de criterios de evaluación tan precisos como los de la productividad y la rentabilidad de las empresas.

Las tesis recientes llamadas “incrementalistas” o aún “heurísticas”, que apuntan a controlar con “racionalidad limitada”, parecen hoy más interesantes. Se basan en la idea que lo operativo ya no puede conducirse “suponiendo lo estratégico grabado en el mármol por otra parte”. En estas condiciones, si no se quiere caer en el empirismo, es necesario que la articulación operativo-estratégico sea permanente. El principio de este tipo de gestión es una especie de “racionalismo de procedimiento” según el cual el sistema de decisión prima sobre la decisión.

Para ilustrar el procedimiento, retomemos nuestro ejemplo precedente. Un promotor propone una operación sobre un terreno afectado inicialmente a otro uso. ¿Qué decidir? Rechazarlo es perder una capacidad de inversión. Aceptar es cuestionar una elección precedente. No hay una respuesta general para ese problema en la ciudad considerada. Por lo tanto, ninguna decisión de principio. Es necesario, entonces, disponer de un sistema de análisis y de decisión que permita zanjar la cuestión. Para ello, primero hay que ser capaz de formular la preguntas correctas, luego encontrar las correctas soluciones heurísticas más que las correctas respuestas. Conviene codificar ese sistema de análisis y de decisión y evaluarlo regularmente. El procedimiento se mejora sin cesar (aprendizaje), de allí su calificativo de incrementalista o heurístico.

Otras cuestiones de urbanismo en el sentido de “urban design” se plantean también en esta perspectiva. La iniciativa proviene, en nuestro ejemplo, de un inversor privado (es lo que ocurre cada vez más). Este proyecto supera frecuentemente la escala de la parcela y toma, de hecho, una dimensión urbana. Está organizado alrededor de un “concepto” que debe permitir sacar un provecho a partir de una combinación de actividades. La cuestión para la colectividad local es entonces apreciar en qué medida ese proyecto privado, no previsto inicialmente por ella para ese lugar, puede sin embargo inscribirse en la perspectiva estratégica adaptada, o en su defecto, ser compatible con el proyecto de ciudad elegido, sin perjuicio de reformular una de las opciones estratégicas.

En función de este tipo de análisis, la colectividad local negociará luego con el inversor privado.

Es importante entonces evaluar las propuestas no conformes con los planes de urbanismo o las opciones estratégicas, procediendo a un “estudio de impacto estratégico”, es decir, a un análisis de las modificaciones que serían necesarias hacer a los dispositivos existentes para integrar esa propuesta de manera positiva a las opciones estratégicas o para el proyecto de ciudad.

Algunas herramientas para ese nuevo urbanismo

No es nuestra intención, en el marco de esta conferencia, contabilizar todas las herramientas disponibles o imaginables para poner en práctica ese nuevo urbanismo.

Quisiéramos solamente evocar de manera rápida tres herramientas principales:

- el aparato técnico de conocimiento de la ciudad;
- la asociación y el “urbanismo regla del juego”;
- el plan parcelario.

1/ La necesidad de un elaborado aparato de conocimiento, de evaluación y de seguimiento.

La reivindicación de conocimientos múltiples y profundos de la ciudad pertenece al urbanismo moderno. Siguiendo a Geddes y Poëte se desarrollaron primeramente diversos tipos de encuestas y enfoques históricos. Luego se buscó tener conocimientos más sistemáticos. El desarrollo de la informática dejó entrever posibilidades completamente nuevas que alentaron paralelamente el desarrollo de “bancos de datos urbanos” y de diferentes tipos de modelizaciones (en el área de transportes, inmobiliaria y vivienda, sobre todo). De hecho, todos esos instrumentos correspondían al procedimiento del urbanismo racionalista que, para controlar y regular, debía primero conocer y medir.

En un primer momento, la crisis de la planificación, agregada a aplicaciones azarosas de las modelizaciones y de la informática (muy ambiciosas generalmente) disminuyeron el desarrollo de esos instrumentos. En ciertos países, al principio y en algunas ocasiones, la descentralización debilitó también los medios en materia de estudios urbanos.

Pero, más allá de esa crisis específica, uno puede interrogarse sobre el tipo de conocimiento y de información sobre la ciudad que necesita el nuevo urbanismo que evocamos antes.

En efecto, la ciudad es un sistema extremadamente complejo. Durante largo tiempo se creyó que era necesario, para controlar un sistema complejo, disponer de un modelo de representación con un grado de complejidad superior. A menudo, esto condujo a reducir la complejidad de la realidad para hacerla compatible con los instrumentos que se disponía. Lo que explica probablemente en gran medida, las decepciones de las modelizaciones de los años 1960-1970.

Ahora bien, no deja de ser interesante para nuestro cometido observar que nuevas teorías matemáticas y físicas permiten entrever posibilidades de tratar los fenómenos complejos de manera diferente a aquella practicada por ese tipo de reduccionismo. De lo que se trata es de manejar esos sistemas “bajo racionalidad limitada”, es decir aceptando no conocerlos plenamente pero teniendo en cuenta esta falta de conocimiento.

La planificación heurística tiene en efecto una mayor necesidad de apreciar permanentemente el impacto de un acontecimiento o de una decisión, que de disponer de un conocimiento global del cual una muy pequeña parte tiene posibilidad de ser utilizada para la decisión.

Se trata, recordémoslo, de intervenir sobre un movimiento y no controlar un estado. En el área del urbanismo, esto debería conducir a reevaluar los instrumentos de conocimiento y de acción de que disponemos.

Pero no es seguro que sean instrumentos adaptados al nuevo tipo de planificación lo que nos parece necesario promover. Esta requiere, según parece, más medios para evaluar las oportunidades o el impacto de tal o cual decisión que grandes sistemas que corren el riesgo de ser, en definitiva, poco operativos para ese tipo de planificación resolutoria y “heurística”.

Sea lo que fuere, nos parece indispensable que los responsables del management urbano, más que desarrollar sistemas de observación no problematizados y no centrados (y generalmente de tipo monográfico),

- por una parte desarrollen sus conocimientos “fundamentales” o al menos “generales” sobre los fenómenos urbanos;
- por otra parte se provean de instrumentos de conocimiento y de acción de un nuevo tipo, movilizándolo las nuevas tecnologías, pero que igualmente sean capaces de evaluar el impacto estratégico de los acontecimientos y las decisiones a través de encuestas dirigidas y de simulaciones prospectivas.

2/ De un urbanismo reglamentario y normativo a un urbanismo “regla del juego”; socios, comunicación y convenciones.

La planificación urbana nació de la voluntad de oponerse al libre juego de las fuerzas del mercado cuyas consecuencias eran consideradas desastrosas. El urbanista francés Prost decía que el urbanismo apunta primero a prohibir.

Este tipo de planificación tuvo una cierta pertinencia cuando el crecimiento era generalizado y que se temía el “demasiado lleno” y el “no importa dónde, no importa cómo”. Hoy ya no es lo que más ocurre. Como hemos ampliamente explicado, se trata más de impulsar o acompañar, coordinar o inventar, supervisar o informar... Para ello, una planificación autoritaria, imperativa no es necesariamente la que mejor se adapta.

Se siente más la necesidad de una planificación que fije las reglas de juego, que inflencie las elecciones de los actores, que los oriente hacia la búsqueda de resultados satisfactorios.

Se trata de planificar y de manejar “el contexto”, más que intentar guiar directamente a los actores y a las operaciones. Este objetivo es evidentemente mucho más ambicioso y más complicado de alcanzar. Se trata de alguna manera de desarrollar nuevas reglas de juego. Pues el urbanismo debe jugar con una gran diversidad de actores, incluso hacerlos jugar juntos; dicho de otro modo, hay que transformarlos en socios del nuevo urbanismo y no en los sujetos (o los objeto, ¡según el caso!).

Es en ese sentido que se puede hablar más generalmente de un urbanismo asociativo que modifica la relación entre el poder y los operadores y actores locales.

Esto no significa que se puede, en cada ocasión, asociar a todos los interesados en un consenso urbano generalizado. La ciudad es materia de conflicto de intereses y a veces objeto de apuestas antagónicas. A los responsables políticos les compete dirimir la cuestión. Pero en numerosas áreas eso no ocurre. Esta concepción puede entonces permitir utilizar de manera nueva las posibilidades creativas de los diferentes actores. Es lo que se denomina, en la actualidad, pasar de un gobierno urbano a la gobernabilidad urbana.

Imaginemos por ejemplo que la estrategia urbana elegida para realizar un elemento del proyecto de ciudad afecta tal función en tal zona.

Se trata de una regla definitiva, se la debe respetar y punto.

Pero si se trata de una regla del juego que “dice”:

-el objetivo es tal elemento del proyecto de ciudad;

-la clave de la decisión sobre un permiso de construir, es la adecuación del pedido de permiso a dicho objetivo,

-el sistema de decisión, es tal procedimiento de evaluación, de consulta a los habitantes, a otros actores involucrados, etc.,

entonces cada uno puede dar pruebas de imaginación para encontrar una solución que le sea provechosa y al mismo tiempo sea conforme a la regla del juego (que expresa de alguna manera el interés general).

Por supuesto, puede parecer más simple o más seguro acantonarse en soluciones reglamentarias tradicionales, sobre todo que dispositivos de ese tipo requieren muchos esfuerzos, competencias y medios. Pero son mucho más productivos pues movilizan las competencias, la creatividad y los medios de actores diversificados, generalmente exteriores hasta allí, en ese estadio de la planificación urbana.

Es en ese contexto que se deben resituar las problemáticas, bastante ampliamente aceptadas en la actualidad, de la asociación público privado (PPP)¹.

Estas concepciones sobre un “urbanismo regla del juego” convergen con los enfoques que privilegian las funciones de comunicación, de mediación y de negociación en la planificación urbana (y que se acercan a otras corrientes de pensamiento que examinan las relaciones entre los actores y los modos de coordinación de las acciones individuales).

De hecho, en la actualidad, la mayoría de los urbanistas saben que no existe un “buen plan” en sí, cualquiera sea la calidad de las técnicas puestas en práctica y que la planificación urbana no puede ser más que un proceso que implica un gran número de actores. Sin acuerdo, sin compromiso, muy pocos planes tienen posibilidades de ser realizados o incluso simplemente respetados. Y lo que es más, sin medios para realizarlos, pueden generar resultados opuestos a aquellos que se suponía debían producir.

El oficio de urbanista es pues, en sentido amplio, permitir compromisos conformes con el proyecto de la ciudad, pero modulados en función de los intereses de los socios que necesita. Estos socios pueden ser habitantes u operadores económicos.

3/ ¿Una planificación sin planes?

¿Proyecto de ciudad, opciones estratégicas, procesos y compromisos no necesitan, en un momento u otro, un plan de urbanismo bastante clásico, fijando el derecho del suelo en una escala operativa, la parcela? Esta cuestión es efectivamente espinosa y, sin embargo, central para el urbanismo futuro.

En efecto, si se parte del principio que el proyecto de ciudad y las reglas del juego son los elementos esenciales de este nuevo urbanismo, uno puede preguntarse por la pertinencia de los instrumentos tradicionales de la planificación compuestos a menudo por planes directores (master plans, planos estratégicos) y por planes de detalle (planes de urbanismo, planes locales, planes de ejecución). Los primeros se inscriben en la gran escala y en el largo plazo, los segundos en la pequeña escala y en el corto-medio plazo.

Está claro que una serie de factores exigen ahora la elaboración de nuevos dispositivos:

-las mutaciones socio-económicas rápidas y en parte imprevisibles;

-la necesidad de un urbanismo más impulsivo y movilizador que controlador y censor;

-de nuevos instrumentos que se han hecho posibles por las nuevas tecnologías y en particular por la informática que permite estudiar múltiples variantes;

¹ PPP (partenariat public privé): asociación público privado

-una democracia que está, ella misma, en evolución, desplazando el poder y los instrumentos de los que toman las decisiones políticas;

-la necesidad de encontrar para los socios de los poderes públicos un lugar real, no sólo en la concepción de la planificación sino en su puesta en práctica.

Desde esta perspectiva, ¿qué ocurre con el plan? ¿Se puede imaginar una definición aproximada de las zonas y de su destino? ¿No se corre el riesgo, con ese tipo de "Simplified Planning Zones" de perder todo control efectivo sobre el uso de los suelos? ¿La definición grosera de límites de zonas no corre el riesgo de provocar una serie de arbitrariedades y de numerosas injusticias?

Estas inquietudes no carecen de fundamento. Pero es posible también "corregir" aparentes aproximaciones espaciales por la precisión de objetivos.

-Se puede por ejemplo fijar un máximo de población para una zona, antes que una densidad de hábitat aplicable a escala de la parcela; o proporciones de diferentes tipos de hábitat, o aún proporciones entre variedades de empleos y variedades de hábitat. Esto produciría resultados urbanos probablemente muy diferentes. En estas condiciones, los arbitrajes (más o menos arbitrarios) sólo serán necesarios en el margen, en la periferia o cuando un objetivo esté cerca de ser alcanzado.

-Se puede también imaginar zonas con reglas de juego particulares, con la determinación de objetivos propios de los poderes públicos en esas zonas; ciertos derechos de uso de suelos estarían asociados a obligaciones de participación con esos objetivos públicos. Se trataría de alguna manera de "zonas con ZAC² dirigidas".

-Sin duda esos nuevos instrumentos y su uso diversificado sobre un mismo territorio plantean algunos problemas espinosos desde el punto de vista jurídico. Pero es mejor encontrarles soluciones de derecho que ser llevados a deformar los instrumentos existentes para plegarlos a las nuevas necesidades urbanísticas. En efecto, no hay nada más arbitrario y más peligroso que la multiplicación de derogaciones.

Esta planificación de un nuevo tipo, que ya no se ajusta tan nítidamente a la parcela, no dejará, evidentemente, de tener consecuencias en las formas urbanas. Ahora bien, numerosos arquitectos y urbanistas (Muratori, Aymonino, Rossi..., y en Francia Huet, Castex, Panerai...) han insistido en la importancia de lo parcelario como marco de edificación y como soporte de las prácticas (enfoques tipológicos, permanencias de huellas, etc.). Algunos temerán también que este nuevo urbanismo se inscriba en el proceso de "monumentalización" de las producciones, al multiplicar los grandes proyectos. De hecho, a las lógicas sectoriales y modernas, origen de esa monumentalización, se agrega ahora, cada vez más a menudo, la lógica de los inversionistas privados que emprenden operaciones cada vez mayores, complejas, coherentes y autónomas, funcionalmente y arquitectónicamente: ¡de la manzana al ... grupo aislado!

Sin embargo, probablemente no es posible, en particular en el período de crecimiento y de mutación urbana, volver a un recorte neoclásico más o menos mítico. A pesar de ello, no se trata de abandonar toda ambición en materia de "formas urbanas". Y de hecho, se pueden desarrollar, en el marco de ese nuevo urbanismo, instrumentos específicos para jugar con las formas y la morfología de la ciudad. Christian Devilliers, destacando la ilusión del retorno a la ciudad clásica, propone así "trabajar por proximidad, por sucesión y encadenamientos de proyectos... que deben domesticar las lógicas de sectores de los agentes privados y públicos".

Al hacer esto, se puede intentar también articular mejor el trabajo con las formas y la "participación" de los habitantes, sabiendo que la participación de los habitantes debe hacerse según una correcta escala para evitar los fenómenos de "nimbismo" (not in my back yard) y hacer de tal manera que la ciudad no esté determinada por las únicas lógicas de los habitantes y de los vecinos.

Este nuevo urbanismo cubre un campo muy amplio. Torna indispensable el desarrollo de múltiples métodos y herramientas nuevas. En numerosas ciudades, urbanistas y dirigentes locales ya lo experimentan y ponen a punto procedimientos e instrumentos adecuados.

Observemos finalmente que, si ciertos planificadores y urbanistas habían podido inquietarse ante el cuestionamiento de una parte de las ambiciones de la planificación urbana y de sus instrumentos tradicionales, a la inversa, parece que este nuevo urbanismo es particularmente ambicioso.

Pues, actuar efectivamente sobre el desarrollo de una sociedad compleja requiere no una aplicación cada vez más contundente de medios simples, sino la puesta en práctica de medios cada vez más complejos.

Esto exigirá también, en los próximos años, que el urbanismo se enriquezca con aportes cada vez más complejos de disciplinas cada vez más variadas.

La necesidad de una renovación profunda y muy amplia de los conceptos y del conjunto de las políticas urbanas.

² N de T: ZAC (zone d'aménagement concertée): zona de urbanización concertada.

Una de las disciplinas mayores será probablemente el management en general y el marketing en particular. En efecto, las ciudades, confrontadas con la metapolización y la globalización, deberán igualmente hacer frente a una competencia interurbana cada vez más aguda. Deberán, para atraer tanto a los inversores y empleadores como a las capas sociales calificadas, desarrollar estrategias que exploten lo mejor posible sus especificidades, responder a las exigencias de calidad, situarse en relación a los competidores. Para ello, deberán poner en práctica procedimientos que tomarán también de los procedimientos de las empresas, adaptándolos a las especificidades de las colectividades públicas y de los poderes políticos. Deberán inspirarse en procedimientos en términos de “marca” para formalizar su identidad, hacerla visible y explotable en las políticas urbanas; deberán también inspirarse de las técnicas de “benchmarking” para situarse en relación a sus competidores e inscribirse en una lógica de calidad global. Deberán apoyarse en el reengineering para acrecentar sus resultados y proceder a reorganizaciones. Deberán desarrollar organizaciones bajo forma de “bandejas-proyectos” para poder realizar rápidamente y en buenas condiciones operaciones de urbanismo.

Pero esta orientación, virada hacia la competencia nacional e internacional, no debe construirse ignorando los problemas sociales que se plantean con agudeza en todas las grandes ciudades y más particularmente en aquellas que están confrontadas con reconversiones profundas. De hecho, la cohesión social y por lo tanto la solidaridad y el vigor de las políticas en favor de las poblaciones en dificultad muestran ser las bases indispensables de las nuevas políticas urbanas, que tienen necesidad de compromisos político-sociales sólidos para desarrollar estrategias ofensivas.

La apuesta social es apuesta tanto más decisiva para el futuro de las ciudades cuanto que se asiste a nuevas formas de segregación social. Las desigualdades sociales, que se derivan también de esas nuevas herramientas de la vida urbana, son reforzadas por dinámicas de localización residencial que tienden a ser cada vez más “electivas” y a reunir poblaciones que se consideran - o que se las considera - semejantes, por las ganancias o los modos de vida. El gran riesgo es que asistamos a un agravamiento de la segregación social, incluso a tendencias “secesionistas”. Ahora bien, esas dinámicas secesionistas se desenvuelven a menudo en nombre de la preservación de una vida de barrio armoniosa y de intereses “ultra locales”. En ese contexto, el derecho a la ciudad, es decir al empleo, a la educación, al consumo, a la cultura y a los entretenimientos, pasa entonces cada vez más por la posibilidad efectiva de desplazarse para tener acceso al conjunto de los territorios de un área urbana. Es necesario entonces esforzarse a la vez para facilitar al máximo los movimientos de personas, bienes, informaciones y limitar las consecuencias negativas sobre el entorno, debidas sobre todo al uso de vehículos aún demasiado contaminantes y demasiado costosos en energías no renovables. Pero no podremos ni retornar al modelo antiguo de ciudades, con sus barrios míticos en donde todo parecía ocurrir en una proximidad inmediata, y esos centros de ciudad antiguos de los que todos tenemos nostalgia, ni desplazarnos de nuevo en los mismos horarios y por los mismo recorridos. Manejar el urbanismo, el hábitat, la movilidad, pero más generalmente las comunicaciones, el medio ambiente, exige no solamente instituciones, políticas y herramientas a escala de los problemas que deben tratarse, sino también conceptos y proyectos nuevos. Los nuestros datan en la actualidad, demasiado a menudo, del siglo XIX cuando las concepciones del espacio y del tiempo habían sido trastocadas por el desarrollo de los medios de transporte mecánicos. Así, hoy parece que los conceptos de distancia, proximidad, conexión, límite deben ser pensados de forma diferente, de la misma manera que las nociones de separación o de transición entre lo público y lo privado, entre lo íntimo y lo social, entre los intereses locales o comunitarios y el interés general. La creatividad político-espacial es, más que nunca, oportuna. Pues la revolución urbana que se esboza exige que reexaminemos de manera bastante radical muchas de las certezas y de las categorías del pensamiento antiguas, en el área de las instituciones locales, de la urbanización del territorio, de la democracia representativa, pero también en el área de las políticas urbanas, de los proyectos de ciudad, de las concepciones del urbanismo y de la arquitectura.