

Fin de ciclo: el Concurso de Buenas Prácticas ante la Cumbre Hábitat III

Carlos Verdaguer Viana-Cárdenas

Arquitecto urbanista

Coordinador del grupo de Expertos del Comité Hábitat Español y

Presidente del Technical Advisory Committee de Dubai en el

X Concurso Internacional de Buenas Prácticas

1. Balance de un balance

A pesar de los dos años transcurridos, las reflexiones y las conclusiones contenidas en el texto¹ que acompañaba al Catálogo de Buenas Prácticas de 2012 mantienen en gran medida su vigencia, como no puede ser de otra forma si se tiene en cuenta la prolongada escala temporal dentro de la cual transcurren las grandes transformaciones sociales y urbanas. Estas conclusiones se adentraban en diferentes aspectos y escalas y pueden resumirse de forma sintética en una serie de aseveraciones:

- En el caso del contexto hispanohablante, y en lo que se refiere a la consolidación conceptual del paradigma de la sostenibilidad aplicado al ámbito urbano, el Concurso de Buenas Prácticas ha constituido un campo inigualable para la inspiración y la formación de un amplio abanico de agentes y actores implicados en el proceso. Los propios Catálogos que el Comité Hábitat ha ido produciendo en relación con cada uno de los concursos forman en sí mismos un importante cuerpo teórico-práctico, y una iniciativa como la Biblioteca CF+S ha cumplido un papel crucial como foco de difusión de las ideas de sostenibilidad urbana en España y Latinoamérica
- En cuanto a los avances prácticos dentro del territorio español en el ámbito de la sostenibilidad urbana durante los años transcurridos desde 1996, la principal conclusión era que se había tratado de esfuerzos puntuales muy loables, pero insuficientes, de revertir las grandes tendencias dominantes en el proceso de urbanización, unas tendencias claramente insostenibles, especialmente durante el período álgido del boom inmobiliario.
- A pesar de que el balance de resultados del Concurso puede considerarse muy positivo, la experiencia acumulada través de los años ha puesto de manifiesto las principales debilidades del propio concepto de buena práctica, derivadas en gran medida de las limitaciones inherentes al proceso de presentación y selección. Desde hace varias convocatorias, se vislumbra ya la necesidad de repensar el Concurso en función de criterios que privilegien la calidad y la posibilidad de evaluación in situ y la monitorización a lo largo del tiempo de las iniciativas presentadas.
- El concepto de sostenibilidad, entendido como traducción proactiva del paradigma ecológico, se ha ido consolidando paulatinamente y ampliando el abanico de problemáticas y temas para los cuales ha demostrado con creces su operatividad. Muchos de estos temas han ido cristalizando en conjuntos coherentes y, así, puede decirse que existe un cuerpo teórico aceptado y aplicado en los que se refiere a la escala puramente urbana, pero no ocurre lo mismo a medida que se amplía la escala y la propia idea de ciudad pierde definición.
- Sin embargo, ya existen elementos de una Nueva Cultura del Territorio volcada en la tarea de tratar de articular las nuevas problemáticas territoriales mediante la creación de nuevas formas de describir y conceptualizar el fenómeno urbano y de crear nuevas herramientas de intervención. Sin embargo, la tarea en este sentido, especialmente en lo instrumental, se presenta aún como ingente.

1. Carlos Verdaguer, *Entre las buenas prácticas y las buenas teorías: caminos de ida y vuelta de la sostenibilidad urbana*. IX Catálogo del Concurso de Buenas Prácticas Españolas, Ministerio de Fomento, 2012.

Como se decía más arriba, en los dos años transcurridos desde la anterior convocatoria no se han producido cambios significativos que contravengan estas conclusiones, más bien al contrario, especialmente en lo que se refiere a la emergencia de las problemáticas territoriales y la aparición y consolidación de herramientas conceptuales y de intervención para hacer frente a las mismas.

Sin embargo, el hecho de que el Concurso de Buenas Prácticas de 2014 sea el último que se celebra antes de la Cumbre de Hábitat III, convocada para el año 2016 y cuyos preparativos están en estos momentos adquiriendo velocidad de crucero, constituye un factor de gran relevancia que le otorga un significado especial como final de un ciclo. Por otra parte, el agravamiento de todas de las dimensiones de la crisis sistémica no hace sino acelerar la urgencia de articular soluciones.

Desde esta perspectiva, cabe leer las anteriores conclusiones en relación con las oportunidades que abre la inminente inauguración de un nuevo ciclo de veinte años en lo que se refiere a compromisos globales sobre el hábitat y replantearlas en la forma de interrogantes a resolver aprovechando dichas oportunidades:

- ¿Cómo se puede garantizar que las iniciativas institucionales y sociales en aras de la sostenibilidad surgidas en el anterior ciclo en el ámbito hispano se mantienen, se complementan y se desarrollan para hacer frente a los nuevos retos, generando nuevas redes y núcleos de difusión?
- ¿Cómo se puede aprovechar la Nueva Agenda Urbana que pueda surgir de la Cumbre Hábitat III para salvar la distancia entre la teoría y la práctica de la sostenibilidad urbana tanto a la escala local y regional como en el ámbito global?
- ¿Cómo se puede replantear el Concurso de Buenas Prácticas de modo que se mantenga su potencia como instrumento de difusión, concienciación e inspiración y, al mismo tiempo, se solventen los síntomas de agotamiento de la actual fórmula?
- ¿Cómo se pueden institucionalizar y traducir a prácticas regladas aquellos instrumentos y conceptos de planificación sostenible consolidados que han demostrado con creces su eficacia, pero aún están lastrados por las prácticas más obsoletas de la planificación dominante?
- ¿En qué medida puede la cita de 2016 contribuir a consolidar una Nueva Cultura del Territorio a nivel global que haga frente a los nuevos retos y problemáticas para los que los instrumentos consolidados de planificación sostenible ofrecen respuestas insuficientes?

2. Hábitat III, luces y sombras

A la vista de los preparativos de la Cumbre, hay indicios esperanzadores, pero también motivos para la duda en relación con su operatividad de cara a estos interrogantes. Por lo que respecta a las dudas, lo cierto es que responden no tanto a los contenidos y objetivos que ya se han hecho explícitos como al propio marco conceptual en que se sitúan, y a las ausencias de temas y problemáticas en que se traduce el marco elegido.

De forma sintética, puede decirse que dicho marco responde en gran medida a los mismos parámetros conceptuales que la cumbre de Estambul de 1996, es decir, la idea de *ciudad* como entidad definida que explica en sí misma el fenómeno urbano y la idea de *alojamiento* como eje de las políticas urbanas en torno al cual se articulan todas las demás.

Cabe alegar, naturalmente, que el alojamiento como sinónimo exclusivo de la palabra hábitat fue el motor que impulsó la primera cumbre de Hábitat celebrada en Vancouver en 1976, de la que precisamente surgió el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat, como respuesta a las dimensiones trágicas que habían alcanzado en el último cuarto del siglo pasado las condiciones de vida de una parte importante de la humanidad en las villas miseria del denominado Tercer Mundo.

No obstante, la Cumbre de las Ciudades de 1996 sí supo dar cuenta de los avances conceptuales acaecidos durante los 20 años anteriores y sobre todo supo hacerse eco de las conclusiones de ese gran hito en la toma de conciencia ambiental global que había sido la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, en la que se había establecido la necesidad de actuar en el ámbito urbano local como prioridad para hacer frente a los problemas ambientales generados dentro de un planeta que ya podía considerarse plenamente urbano.

De algún modo, puede decirse que el marco conceptual de la cumbre de 1996 era el más avanzado que se podía concebir a la escala institucional en un momento en el que el concepto de sostenibilidad como traducción operativa del paradigma ecológico era muy reciente y en el que por fin se había conseguido establecer la relación directa entre problemas ambientales, problemas sociales y problemas urbanos, extrayendo la conclusión acertada de que era imprescindible abordarlos conjuntamente.

Este marco permitió introducir de forma articulada muchas de las variables que faltaban para la comprensión y la intervención en el ámbito de las ciudades, desde las relacionadas con el metabolismo urbano hasta las referidas a la mezcla de usos como clave para la sostenibilidad. De hecho, puede decirse que, en gran medida, de entonces arranca la consolidación de la idea de ciudad sostenible o ecociudad como ese cuerpo teórico-práctico al que nos referíamos al principio y sobre el que en este momento existe un amplio consenso entre los planificadores y actores urbanos comprometidos con el objetivo de sostenibilidad. Un cuerpo de ideas y métodos de intervención en el que el Concurso de Buenas Prácticas ha jugado un papel importante.

Sin embargo, es mucho lo que ha ocurrido y lo que se ha revelado en los 18 años subsiguientes, debido precisamente a la puesta en práctica de las ideas y los enfoques establecidos entonces y, teniendo en cuenta la aceleración generada en muchos procesos de degradación por el avance imparable de la crisis sistémica, es mucho lo que aún puede acaecer en el año y medio que queda hasta la cita de Quito de 2016.

3. La hora del territorio

Si hubiera que resumir en pocas palabras los rasgos de la nueva concepción que se ha ido abriendo paso paulatinamente a lo largo de estas dos décadas podría decirse que el enfoque territorial se ha ido revelando como imprescindible tanto a la escala de comprensión del fenómeno urbano como a la hora de planificar la intervención sobre el mismo.

Es importante señalar que este enfoque no viene a sustituir al cuerpo consolidado de ideas respecto a la sostenibilidad urbana de la ciudad como entidad separada, como complejo artefacto físico que precisa grandes transformaciones en su tejido interno para convertirse en menos despilfarrador, más habitable y más integrado en los ciclos naturales, sino que viene a completarlo y a solventar las carencias conceptuales detectadas, así como las limitaciones a la hora de ponerlo en práctica.

En efecto, el avance en el proceso de globalización y su extensión planetaria a lo largo de este extenso periodo a caballo entre dos siglos, ha multiplicado de tal modo la malla rizomática de relaciones entre lo local y lo global que en estos momentos no cabe concebir formas de intervención que no atiendan simultáneamente a las diversas escalas implicadas. Ya no basta con constatar que toda intervención en el ámbito local tiene repercusiones positivas o negativas en la esfera global, según el “paradigma de 1996”: es preciso entender en detalle la naturaleza y el sentido de tales repercusiones.

No se trata, en cualquier caso, de una concepción abstracta o meramente técnica de la relación entre las ciudades y su entorno, al modo de la planificación regional o la ordenación territorial al uso, sino que se constata que este proceso acelerado de globalización y extensión del fenómeno urbano ha dado lugar a un paisaje físico novedoso y literalmente “indescriptible”, es decir, para el cual aún carecemos de descripciones adecuadas, pero en el cual las ideas tradicionales de *ciudad*, *campo* y *naturaleza* resultan claramente insuficiente e inadecuadas y conceptos como *conurbación*, *región metropolitana*, *espacio periurbano* o *rururbano* o *vorurbano* resultan insuficientes, pues no dan cuenta de lo que realmente ocurre en el espacio comprendido entre los borde difusos y deshilachados de los núcleos urbanos, un espacio salpicado por actividades heterogéneas y cuarteado por viales e infraestructuras, pero un espacio fundamental para el funcionamiento del sistema urbano planetario.

Es esta constatación la que puede explicar el alcance limitado de muchas de las iniciativas por la sostenibilidad urbana que se han producido en estos años, las cuales no han podido superar su naturaleza esencialmente puntual como *buenas prácticas*. Por otra parte, naturalmente, las fuerzas dominantes del aparato económico-industrial planetario más reacias a cualquier cambio que pueda menoscabar sus cuotas de poder fáctico sí saben actuar con soltura dentro de ese paisaje global desestructurado, generando continuamente nuevas barreras al avance de la sostenibilidad, tanto a la escala global, por ejemplo, entorpeciendo compromisos en aras de la reducción de cambio climático o a la escala local, imponiendo o sustrayendo usos y actividades por encima de la voluntad de las poblaciones locales e incluso de estados y naciones.

Dentro de este paisaje, la necesidad de un enfoque holístico de la planificación y la intervención, un enfoque atento a todo el conjunto de variables en juego asociadas al fenómeno de la urbanización, se presenta como incuestionable. El argumento de la supuesta eficacia de los enfoques parciales centrados de forma exclusiva en cualquiera de las dimensiones de dicho fenómeno ya resulta difícilmente defendible.

Así, por ejemplo, a la escala planetaria a la que pretende dirigirse la Cumbre de Hábitat III se presenta como inane el esfuerzo por abordar la lacra de las áreas urbanas hiperdegradadas que cercan muchas de las grandes megalópolis en Asia, África o Latinoamérica o las ciudades fantasma chinas como un problema exclusivo de *calidad* del alojamiento, sin abordar simultáneamente los fenómenos relacionados con el mercado financiero-alimentario mundial que fuerzan al abandono de la agricultura local y del hábitat rural y fomentan la megacefalia urbana en las áreas metropolitanas, realimentando a su vez el ciclo que liga hiperconsumo energético fósil, incremento de las emisiones de gases invernadero, degradación de los ecosistemas y pérdida de la biodiversidad.

4. El poder transformador del enfoque territorial

Podría alegarse que esta concepción está presente de algún modo en el propio foco temático de la Cumbre Hábitat III, “*El poder transformador de la urbanización*” y que era a la necesidad de un enfoque integral a lo que se refería Joan Clos, director ejecutivo de ONU Hábitat, en su presentación de la Primera Sesión del Comité Preparatorio de la Cumbre, celebrada en Nueva York en septiembre de 2014, cuando dijo que “*deberíamos alejarnos de las concepciones fragmentarias de la urbanización sostenible. Por el contrario, debemos centrarnos en crear una visión coherente de este importante fenómeno y de su papel en el desarrollo sostenible*”. Sin embargo, el hecho de que el corolario sea que “*necesitamos ciudades y asentamientos humanos que sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*”, revela que el marco

de la reflexión parece seguir anclado en la idea de que es posible crear núcleos urbanos sostenibles coherentes sin abordar en el mismo plano los problemas de contexto.

Naturalmente, como no podía ser de otra forma y aunque sea desde la perspectiva tradicional de la ciudad como entidad separada, la necesidad de ampliar la escala está presente como estrategia, tal como señalaba más adelante Clos en el mismo discurso al preguntarse:

“¿Cómo podemos movilizar a la comunidad global para atender a todos los niveles de asentamientos humanos, incluyendo las pequeñas comunidades rurales, los pueblos, las ciudades mercado, las ciudades intermedias y las metrópolis en aras del crecimiento demográfico y económico? Habitat III puede servir para sistematizar el alineamiento entre ciudades y pueblos y objetivos de planificación nacional en su papel como motores del desarrollo económico y social”

En efecto, la necesidad de una escala mayor de aproximación está presente en esta formulación, pero también está clara la ausencia del concepto de territorio como marco dinámico de integración e interrelación entre las diversas escalas, sustituido por un concepto literalmente bidimensional como el de *alineamiento*, del mismo modo que se mantiene la tradicional confusión entre crecimiento y desarrollo.

Las dudas respecto a que este es el enfoque predominante se despejan en gran medida si atendemos a la estructura que presenta el documento *“Directrices y formato para la elaboración de informes nacionales: sobre seis temas clave, treinta cuestiones y doce indicadores”* de gran importancia desde el momento en que es el marco conceptual que deben sujetarse rígidamente todos los informes nacionales que van a servir de base para la creación de la denominada Nueva Agenda Urbana: dentro de este marco de referencia, el único epígrafe referido al enfoque territorial, con el título *Tierra y planificación urbana: Cuestiones y desafíos para un nuevo programa urbano*, contiene siete epígrafes:

1. *Garantizar una planificación y un diseño urbano sostenible*
2. *Mejorar la gestión de los terrenos urbanos, incluida la expansión urbana*
3. *Incrementar la producción de alimentos en zonas urbanas y periurbanas*
4. *Tratar las dificultades en relación con lo urbano*
5. *Mejorar las capacidades técnicas de la planificación y la gestión de las ciudades*
6. *Dificultades experimentadas y lecciones aprendidas en esas áreas*
7. *Dificultades y cuestiones futuras en esas áreas que podrían tratarse a través de un Nuevo Programa Urbano*

Ninguno de los cuales tiene realmente que ver con el enfoque territorial. Especialmente significativo resulta el referido a la producción de alimentos, concebido desde la óptica exclusiva de la agricultura urbana y periurbana, en un momento en el que las iniciativas pioneras de estrategia alimentaria urbana están situando en primer plano la necesidad de definir áreas funcionales más allá de los confines convencionales de las delimitaciones municipales y están ayudando a conectar conceptos acuñados en los últimos años como el de *infraestructuras verdes y servicios ecosistémicos* y difuminar los límites entre campo y ciudad.

Una lectura similar podría hacerse del apartado *Medioambiente y Urbanización*, en el cual la compleja problemática referida al metabolismo urbano-territorial, es decir, al flujo de energía, materiales y residuos, no recibe un tratamiento específico, lo que obliga a fragmentarlo y constreñirlo bajo el apartado *“Tratamiento del cambio climático”*.

En suma, podría decirse que el marco de referencia utilizado en los preparativos de la cumbre no responde desafortunadamente al nivel más avanzado de conocimientos e iniciativas en relación con la problemática urbano-territorial. Como ya hemos mencionado, en 1996 ocurrió en cierto modo lo contrario; no puede alegarse, por tanto, que esta circunstancia deriva del carácter institucional del evento. De hecho, ya son numerosos a nivel global los documentos e iniciativas institucionales que adoptan un marco más atento a las contradicciones e incertidumbres que se han revelado con cada vez más fuerza en este campo.

Algunos párrafos extraídos del documento *Ciudades del Mañana: Retos, visiones y caminos a seguir* elaborado en 2011 por la Comisaría de Política Regional de la Unión Europea, pueden servir de muestra de esta visión más avanzada, que intenta abordar la complejidad territorial recurriendo a conceptos como el de Área Morfológica Urbana (MUA Morphological Urban Area) o Área Funcional Urbana (FUA, Functional Urban Area) sin renunciar a conceptos de gran utilidad a la escala interior urbana como el de *ecobarrio*:

“Con la expansión de las ciudades de facto, la delimitación de urbano y rural es mucho más borrosa e incluso no tiene sentido. ‘El límite entre la ciudad y el campo está desapareciendo, y lo rural y lo urbano se funden en una nueva condición rurubana’ (Ivan Tosics). Esta tendencia se refuerza cuando las FUA cercanas que se superponen forman grandes sistemas urbanos complejos, como en el caso del Norte de Inglaterra, el Benelux o el área del Ruhr”. (Apartado 1.2. ¿A qué llamamos ‘ciudades’?” página 2)

La interrelación entre los centros urbanos y su espacio rural regional circundante es un reto de gran envergadura, así como la capacidad de adaptación y la vulnerabilidad de los recursos naturales de dicho espacio periurbano. Una gran ciudad necesita contar con un extenso traspais, y en ocasiones se producen conflictos por la disponibilidad y el uso de los recursos con otras ciudades o con los agricultores. Los ecosistemas pueden verse amenazados por la sobreexplotación del suelo, la falta de regulación de su uso y las presiones demográficas o del mercado, por ejemplo, en el caso de priorizar una producción agroalimentaria intensiva para un mercado global en lugar de para un circuito productor-consumidor mucho más corto con producción local diversificada. (Apartado 3.5.1. “Un desarrollo de la ciudad en armonía con sus alrededores” página 57)

Las ciudades tienen que desarrollarse en armonía con su región circundante y desempeñar su papel de motor de crecimiento regional, para favorecer una Europa urbana policéntrica con un desarrollo territorial equilibrado (Apartado 3.6.1. "Hacia un modelo holístico e integrado de desarrollo urbano sostenible" página 61)

Aunque el desarrollo de esta concepción más dialéctica y holística del fenómeno urbano-territorial ha experimentado un importante avance en la última década en el ámbito profesional y académico, lo cierto es que sigue persistiendo la dificultad por parte de los ciudadanos de "imaginarse parte" de esta nueva realidad. Tal como lo expresa Thomas Sieverts² :

"La conciencia de formar parte de una ciudad región holística adquirirá relevancia con los cambios que se perciben en los estilos de vida" (página 59)

"Ciertamente, la legibilidad y la inteligibilidad son prerrequisitos para percibir y experimentar la ciudad región como un espacio que da forma a la vida cotidiana" (página 61)

Por otra parte, podría entenderse que lo que ha llevado a renunciar a un enfoque que está demostrando dar sus frutos a la hora de entender mejor el fenómeno urbano es una actitud pragmática por parte de ONU Habitat y los restantes agentes institucionales que están impulsando el proceso, en la idea de que un tratamiento convencional de las ciudades como elementos encapsulados puede facilitar los acuerdos y consensos necesarios para articular una Nueva Agenda Urbana.

Sin embargo, resulta difícil pensar que en el transcurso de los debates que se generen antes y durante la Cumbre dicho enfoque no haga inevitablemente su aparición, poniendo sobre la mesa problemáticas para las cuales el evento no tenga preparada su estructura.

A este respecto, tal como hace Thomas Sieverts, es pertinente citar las palabras de Alain Touraine en un mítin político de 1995:

*"Lo que se ha dicho irónicamente sobre el estado nación, podría decirse también de la ciudad. Es demasiado grande para los problemas pequeños y demasiado pequeña para los problemas grandes"*³

5. Interrogantes en pie

Desde esta perspectiva, habría que plantearse en qué medida la Cumbre Hábitat III podrá ayudar a dar respuesta a los interrogantes que formulábamos al principio en relación con el futuro de la sostenibilidad urbana en general y en España en particular y, de forma más concreta, en relación con el futuro del Concurso de Buenas Prácticas cuyo primer ciclo acaba de finalizar.

Naturalmente, es pronto para avanzar hipótesis en ningún sentido, pero sí hay indicios de que, aunque la Cumbre sí puede ayudar a consolidar el cuerpo teórico práctico surgido de la anterior Cumbre de 1996, contribuyendo a su normalización e inclusión dentro de los instrumentos de planificación urbana, por el momento no parece que haya indicios prometedores de que el evento suponga por sí mismo un avance en el sentido de contribuir a esa Nueva Cultura del Territorio cuya articulación teórica y práctica se demuestra cada vez como más necesaria. Queda abierta, como siempre, la puerta a que sean los actores de la sociedad civil o los sectores institucionales más avanzados los que finalmente acaben poniendo sobre el tapete las candentes problemáticas relacionadas con los flujos globales de energía, materiales, residuos y alimentos cuya conexión con los problemas de alojamiento y calidad de vida urbana aparecen cada vez como más evidentes.

Por lo que respecta al concurso de Buenas Prácticas, su necesaria remodelación, al margen de los cambios ya mencionados en cuanto a los protocolos de selección y evaluación de las prácticas, exigiría incorporar precisamente elementos de esa Nueva Cultura del Territorio, fomentando la inclusión de iniciativas de mayor escala territorial y, en las de menor escala, valorando las sinergias entre lo urbano y lo territorial, entre lo local y lo global. En cualquier caso, las ventajas en términos de inspiración y difusión de mantenerlo, aunque sea con su formato actual parecen mayores que las de interrumpir su celebración.

En cuanto a las iniciativas institucionales surgidas en España del anterior ciclo, tales como el Comité Hábitat o la Biblioteca CF+S, cuya labor en cuanto a resultados palpables y en cuanto a relación coste-beneficio son fácilmente comprobables. Sería de desear que mantuvieran su presencia en el nuevo ciclo que se anuncia.

2. Thomas Sieverts *Cities without cities. An interpretation of the Zwischenstadt*, Spon Press 2003.

3. Sieverts, op. Cit. Página 57.