

Territorio y configuración de la
ciudad

LOS BARRIOS DE LA CIUDAD

Rafael Reinoso Bellido.

AGENDA 21 MÁLAGA



Ayuntamiento
de Málaga



El contenido de este informe corresponde a la visión profesional que el autor considera relevante sobre esta materia, no siendo el Ayuntamiento, con carácter general, responsable de las opiniones vertidas en el mismo.

Situación del tema propuesto y su evolución en los últimos 10 años	4
Cumplimiento de las propuestas planteadas	6
Idoneidad de los objetivos y metas propuestos inicialmente por la A21	10
Valoración de instrumentos y del sistema de indicadores de 2006	11
Situación actual a la vista de la evolución 2006-2013 y perspectivas para 2020	19
Propuestas de actuación para 2020	20
Propuesta de optimización de indicadores.....	21
Programa de estrategias sectoriales.....	22
Agenda 21 escolar.....	23
Análisis por áreas municipales y perspectiva de género	24

Situación del tema propuesto y su evolución en los últimos 10 años

Como una montaña rusa. Desde lo más alto caímos muy deprisa, muy fuerte y con unos daños, puede que irreversibles. Podríamos agarrarnos a confiar hoy en Ortega y Gasset cuando justificaba que las épocas de barbarie, como las generadas por esa subida degenerada, son necesarias para que la cultura florezca, y que el fango de tantos años de desperdicios en el que hoy estamos atrapados, según la teoría optimista de Ortega, sea ahora el rico limo desde donde engendremos nuevas ideas.

Era normal que en las ciudades, cada época de prosperidad dejase huellas imborrables en su topografía urbana. Las trazas y proyectos realizados en esas épocas -que son como los monumentos porque duran casi eternamente-, dibujaron escenarios urbanos de mucho carácter, que dando respuestas a las demandas de su época consiguieron reinterpretarse y reinventarse, para atender a las nuevas demandas de la realidad contemporánea.

Nos habían explicado como las etapas de riqueza en las ciudades, con sus aciertos y torpezas, se habían explicitado a través de nuevos crecimientos, incluso renovaciones, que refundaban y reorganizaban, las mas de las veces para mejor, las relaciones entre las personas y sus cosas, en marcos físicos de controlada emoción, que conformaban el carácter de la ciudad, y por tanto de sus habitantes.

La sorpresa pues, ha sido grande. Tras casi cinco décadas de crecimiento y riqueza (1960-2010), mucho más del que jamás acumularon nuestras ciudades en toda su historia -aun contando sus crisis coyunturales-, no se han producido crecimientos ni educadores ni productivos. Lugares sin escenario ni carácter. Multiplicar muchísimas veces el espacio construido que existía previamente no ha permitido, ni siquiera estadísticamente, esquivar esa posibilidad. Una tragedia.

Nos convencieron de que el espacio es, educador, que lo que construimos nos construye, que las ciudades hacen a la gente. Que las oportunidades vitales de sus habitantes dependen mucho del acierto de los proyectos que siguieron a aquellas etapas de oportunidad.

Incluso, nos llegaron a explicar que aquello, además, era un buen negocio, pues mas allá de las plusvalías iniciales que generaban aquellos proyectos, si estos eran buenos, continuarían dando beneficios en el futuro. Es decir que aquel buen espacio derivado de aquellos proyectos, derivado así mismo de aquella riqueza, era un capital, -capital fijo lo llamaron-, susceptible de reproducirse.

Y ha sido horroroso. Esta larga etapa no solo ha laminado de espesor a la ciudad lejos de sus espacios representativos, sino que ha empobrecido la formación de sus habitantes, que no pueden aprender mucho de ella. Un generación rota.

No consuela que Solá-Morales nos diga que la ciudad no es más fea cada día, sino que es más rica, e incluso que ofrece más lugares que nunca. Aunque tenga razón. Porque eso no ha impedido que la presbicia, la dificultad de mirar y construir el detalle que nos construye como ciudadanos, se hiciese pandemia, y que por tanto nuestras ciudades hayan construido tan torpemente prácticamente la totalidad de lo que tan mal han trazado. Los buenos ejemplos han quedado para los libros y las inocuas academias, incapaces de inocular el antídoto.

El proyecto del espacio de habitación es también un boomerang, porque lo que construimos nos construye, determina y condiciona nuestro habitar y nuestras respuestas y hábitos sociales. Las responsabilidades de los proyectistas del habitar, especialmente del común, son por este motivo gigantescas.

No es suficiente la experiencia heredada de proyectos ejemplares, aunque esta sea educadora, ni unos planes que hiperjerarquizen las decisiones según las escalas. Habría que entrenar la habilidad lectora de lo cercano para que fuese más creíble la escritura de esos espacios colectivos. Por eso el proyecto de la escala intermedia es clave, es el nivel de intervención proyectual más delicado y al mismo tiempo el más decisivo. Su mirada formal es al mismo tiempo cultural, sociológica.

Desde aquí, desde la enorme importancia y privilegio que me otorga hacer este informe, interpreto que el asunto de los “Barrios de la Ciudad”, esa escala intermedia que construye comunidades y sociedad civil, es central en la discusión sobre la sostenibilidad.

Hay que construir ciudadanos sostenibles, ecociudadanos, antes que ciudades eficientes, sostenibles, inteligentes,... Y los dispositivos urbanos, es decir el escenario en el que esos ciudadanos se construyen y educan es importantísimo.

Aunque la ciudad no haya trabajado eficientemente su crecimiento, y solo un poco, la mejora de su espacio urbano consolidado, no se puede decir que haya estado parada. La tarea ha sido ingente. Desde la situación en la que se encontraron la ciudad los Ayuntamientos en los años 70 y 80 hasta ahora, hay que admitir que toda la parafernalia del Estado en sus diferentes escalas local autonómica o estatal de aquellos años, hizo un esfuerzo gigantesco. Nadie recuerda hoy que no hace mucho “los barrios de la ciudad” ni tenían calles, ni servicios ni equipamientos.

Los buenos años económicos de aquellas décadas aliviaron suficientemente aquellos déficits, gastando toda la energía en eso, en poner. No hubo para el “cómo”, que habría significado ganar el tiempo de toda una generación educándose en escenarios cívicos de potente relacionalidad. Pero salvo en Barcelona, donde se venían preparando desde una década antes, no había en casi ninguna ciudad española una base intelectual suficiente sobre la que cimentar con inercia en el tiempo, aquel titánico esfuerzo inversor de rehabilitación barrial (que no rehabilitación). Se hizo entonces lo que se pudo, y hay que agradecer mucho a aquella generación malagueña jovencísima, treintañera, de gestores, políticos y profesionales, todo aquel trabajo. Reconocido con un Premio Nacional de Urbanismo y una repercusión internacional que aún colea.

Con el final de esa etapa, y coincidiendo con la nueva conciencia ambiental que puso sobre la mesa la conferencia de Río (3 al 14 de Junio de 1992), la cuestión escoró hacia un concepto que tomó fuerza: sostenibilidad. Y esa palabra investía de credibilidad cualquier cosa. Daba igual de lo que se hablase, cualquier delincuente privado o institucional podía blanquearse justificando su sostenibilidad, y eso nunca ha sido, desde entonces, muy difícil.

Málaga fue pionera con su “Carta Verde” de 1995, y sus constantes actualizaciones conforme a los congresos y debates internacionales sobre el tema. De alguna forma, y por eso me extendiendo algo más en este informe en todo este proceso, hay algo que toma un importante papel en la conciencia social de sus habitantes, y lo que es más sorprendente, entre los sectores implicados en el tema tanto nacionales como internacionales: la ciudad trabaja comprometida en esto.

¿Pero hay correlación entre este compromiso, bien vendido, y los hechos?.

Lo primero sería decir claramente “NO”, no como cabría esperar. Pero analizando lo ocurrido en los barrios en los últimos 10 años, que es lo solicitado, creo que debo empezar admitiendo que es difícil exigir o admitir resultados atribuibles a los trabajos y estrategias elaborados por las sucesivas redacciones y actualizaciones de las Agendas 21, porque la mayor parte de lo realizado en este sentido procede de las estrategias proyectadas antes, hace más de dos décadas, seguramente antes o incluso mientras se empezaban a redactar las A21. Los procesos de crecimiento, reforma y planificación son procelosos y lentos, y muchas de las exigencias que ahora han de implementarse no existían antes.

Por tanto se analizará, en mayor medida, lo que se ha planteando en esta década para las siguientes, buscando en todo ello aquello que haga referencia a las recomendaciones y advertencias de los trabajos de la Agenda 21. No se puede exigir o esperar una cosa diferente.

Cumplimiento de las propuestas planteadas

Es una cuestión difícil de contestar. La A21 es la respuesta rápida de la ciudad a un compromiso y preocupación internacional. Desde prácticamente cero, se trabaja, en inducir unos hábitos que aunque endémicamente desarrollados anteriormente en la cultura de la escasez, habían sido destruidos por la etapa desarrollista. La interrupción de la costumbre había sido letal.

La A21 ha consistido sobre todo en desvelar en un documento unitario la situación de la ciudad, y su evolución, especialmente mostrando sus debilidades y el potencial posible de sus fortalezas en materia de Medio Ambiente. Entendiendo por Medio Ambiente un concepto amplio. Ha sido por tanto un esfuerzo de concienciación y educador, complementado desde el OMAU con un ingente esfuerzo de iniciativas, proyectos y foros que se ha ido alimentando permanentemente para intentar convertir la necesidad en costumbre.

Hacer esto en un contexto de fuerte crecimiento, y por tanto de consentida permisividad en defensa del necesario enriquecimiento, no ha hecho fácil su trabajo, ni sus efectos. La inexperiencia, la falta de hábitos, que ahora se están entrenando, ha dificultado también su capacidad de penetración en los hábitos y exigencias, no solo de los ciudadanos, sino de las instituciones privadas y muy especialmente las públicas.

Lo peor es que en demasiadas ocasiones se han interpretado interesadamente los estudios realizados para justificar muchas cosas, quizás por eso, aparte de optimizar la construcción de algunos indicadores, como sugiero en este informe, creo que la futura revisión de la A21 debería disponer de un proyecto estratégico de objetivos concretos, aunque sean pocos, de aquí a esa fecha de 2020. Ese horizonte está muy cercano, pero haber conseguido presentar algunas pocas iniciativas finalizadas será un revulsivo imparable, en tanto que la sociedad, educada en una nueva política que le depara ventajas no previstas antes, lo mostrará después como una exigencia.

El Plan Estratégico de Málaga va a seguir alimentando e impulsando los grandes asuntos de la ciudad, la A21 debería alimentar e impulsar, incluso protocolizar, un programa de estrategias integradas mas micro, más cercanas al barrio. Las experiencias ensayadas hasta ahora en algunos de esos proyectos que ha conseguido impulsar, especialmente en el entrenamiento de la gestión difícil de comprometer a diferentes administraciones e instituciones, debe ser desplegado en conseguir materializar unas pocas experiencias altamente educadoras.

Precisamente la educación, la denominada Agenda Escolar, que han puesto en marcha en paralelo todas las ciudades comprometidas con el tema, es el gran asunto a cuidar. Se trata de construir una generación exigente en materia de Medio Ambiente. El propio capítulo 25 de la declaración de Río en Junio de 1992 habla de los intereses de los niños como objetivo prioritario, y la implicación por tanto de la infancia y la juventud en el desarrollo sostenible.

Por tanto como en el caso anterior, y en paralelo, sí se puede decir que se están haciendo cosas, que es lo que pretendo responder en este apartado del informe, y que por ese motivo, y dadas las circunstancias que acompañan a estos procesos, lo que se necesita es tiempo.

Pero también vigilancia. Es muy probable que algunas de estas iniciativas acaben convirtiéndose en un sumidero de recursos ineficaces para los fines que se buscan, promovidas e impulsadas por las personas inadecuadas, justificando la propaganda con humo, y por tanto hemos de ser exigentes con el trabajo y compromiso del OMAU, responsable de la revisión e impulsión de la hoja de ruta que nos conduzca hacia una ciudad más amable, más allá del centro histórico y alguna anécdota aislada en otras partes de la ciudad.

Continuando con la respuesta “cumplimiento a las propuestas planteadas”, he de ser pesimista. PGOU, Plan Estratégico, Málaga 2016, Málaga Valley, Plan de Movilidad Sostenible, Smassa, políticas de equipamientos recientes, Instituto Municipal de la Vivienda, Metro, etc, etc.... redactados en estos últimos años, y posteriores por tanto a las sucesivas Agendas 21 que debían haber orientado sus intereses, son los grandes asuntos a examinar en relación a esto, porque sus planes y trabajos afectarán al futuro de los barrios de la ciudad, dado que, en mayor o menor medida, están en ellos depositadas buena parte de esas responsabilidades. No podré sin embargo ser exhaustivo, tan solo aproximativo, eligiendo, además, solo algunos de ellos. La prudencia, y el desconocimiento de las “cocinas” donde se han preparado aquellos documentos exige otra dimensión de análisis diferente al que puede aspirar este informe.

Plan Estratégico de Málaga. Sus trabajos han preparado la ciudad conforme al guión planteado. Los barrios, lógicamente no estaban en esa agenda, pues se trataba de estrategias generales macro, y aunque la 2ª versión 2002 impulsa la sostenibilidad como uno de sus tres pilares junto a la gobernanza y globalización, sus efectos micro solo se han sentido en el centro-puerto, con una apuesta de éxito cultural, turística y de ocio, que está funcionando correctamente, aunque lamentablemente, y contrariamente a lo deseable, ha empezado a expulsar a sus habitantes, que huyen de las incomodidades derivadas de esa “máquina” productiva.

Málaga 2016. Su apuesta, desatendida finalmente, nos impide hoy evaluar cuanto de aquellas 300 iniciativas en sus 6 líneas programáticas que propuso Ignacio Jauregui, habrían, y de qué modo, respondido a una cuestión ambiental amplia sobre los barrios. Gracias a aquella iniciativa la ciudad ha invertido positivamente su posición y despliegue cultural, inoculando no solo incentivos a los ingresos derivados del turismo, sino a la construcción de un ciudadano más potencialmente preparado para formarse en un ambiente cultural que la generación anterior no disfrutó. ¿Cómo tendrá esa iniciativa una respuesta en los barrios?. Estoy seguro que no será ninguna, nuevamente el tiempo es necesario.

Málaga Valley. Desconozco las conexiones entre esta iniciativa y las propuestas de la A21. Se sitúa más dentro de las estrategias macro que de las barriales. Aunque se trata de una cuestión muy bien vendida exteriormente, que lógicamente ayuda a la imagen exterior de la ciudad, también dudo si el tamaño de esa burbuja se ha hiperdimensionado, especialmente cuando iniciativas estratégicas del “club” se han pretendido materializar en anteproyectos

urbanos muy sobreactuados.

Smassa. El importantísimo trabajo realizado estos últimos años por Smassa (aunque insuficiente ante la inabordable demanda de algunos sectores), atendiendo a unas demandas muy justificadas, no justifican algunas políticas que creo que se diseñan contra los intereses de la A21, especialmente en los barrios. El más comentado y criticado, y el Plan de Movilidad Sostenible es duro aquí en ese argumento, es la incentivación de la movilidad privada hacia el centro histórico con una gran oferta de plazas. Es un error. Los argumentos los desarrolla bien el Plan de Movilidad Sostenible.

El otro factor contrario a las demandas de la A21 es que la construcción de cada nuevo aparcamiento no ha sido acompañada de una eliminación proporcional del aparcamiento en superficie, para mejorar la relación espacio público-peatón. Con ello la oferta de aparcamiento se amplía, y las necesarias medidas coercitivas al uso del transporte privado se corrompen. Es cierto que las relaciones vivienda-aparcamiento en algunas zonas de la ciudad son insostenibles, y conducentes a la degradación por abandono o invasión de grupos sociales conflictivos. Pero la inexistencia de un espacio público es también una manera de violencia espacial que conduce a lo mismo.

Políticas de equipamientos recientes. Lo que en un principio podría considerarse una conquista social, por cuanto queda reglado por ley el derecho al suelo para equipamiento, en la práctica y en no pocas ocasiones se ha convertido en un problema urbano, ya que la preocupación se ha quedado reducida a un asunto cuantitativo, estadístico o de estándares, y no tanto cualitativo. La posición de los equipamientos, que buena parte de las veces el planeamiento se ha preocupado de fijar, eligiendo, cuando se ha hecho bien, lugares de privilegio donde se puede generar algo de colectividad entorno a las funciones sociales asociadas (cruces de calles o esquinas, zonas abiertas, etc...), no acaban precisamente por mejorar el comportamiento de esas partes de la ciudad, a veces incluso las empeoran. El problema está en que no basta sólo con fijar el solar sino que hacen falta fijar algunas condiciones más. Los estándares del reglamento sobre la cantidad de equipamiento en cada sector deben flexibilizarse cuando existan razones de interés general, tanto por defecto como por exceso. Talento e imaginación en la gestión para sortear las rigideces de la legislación.

Es absurdo que la normativa municipal haya de adaptarse a las demás, más bien al contrario. Málaga debe imponer razones de calidad ambiental y social frente a las razones instrumentales que impongan las normas particulares de cada uno de los equipamientos. Se debe trabajar y convenir, de manera especial con las instituciones, pues desde ambos lados, se necesitan proyectos compartidos que mejoren las situaciones tanto de los equipamientos y sus programas como de la ciudad y sus espacios.

El uso, por ejemplo, de las instalaciones escolares, deportivas y aularias, fuera del horario lectivo, es una demanda ciudadana que está siendo atendida desde programas insertos en el "Plan de apoyo a la familia". La ciudad puede trabajar en como reordenar estos espacios dentro y fuera de los recintos educativos, construyendo nuevos accesos a los centros, repensando las vallas, y complementando con otros usos. Cada caso debe ser tratado en particular. El diseño y posición de dichas instalaciones debe ser integrado de manera natural en el escenario urbano, como uno de sus atractivos, al contrario de como ocurre actualmente. En este sentido la actual política educativa de la Junta de Andalucía, para paliar en lo posible el fracaso escolar en la secundaria, está fomentando la relación inter centros, de manera que primaria y secundaria puedan funcionar en red (de instalaciones, de profesorado, de actividades, etc...haciendo al alumno de la educación primaria un tránsito natural hacia la secundaria). Esto demanda de la disciplina urbanística elementos urbanos de relación física, que, por ejemplo, faciliten la peatonalidad entre estos centros, que la mayoría de las veces no

se encuentran contiguos. Existen centros educativos que podrían ceder sus espacios a actividades mas necesarias, cediendo principalmente suelo para áreas libres, aparcamientos para residentes o nuevos usos, lucrativos o dotacionales.

Otros equipamientos, en cambio, necesitan un ajuste en sus bordes, o simplemente más espacio para ampliarse, mientras otros pueden aprovechar sus necesidades de adaptarse a las nuevas normativas, para reestructurarse por completo y permitir operaciones urbanas más ambiciosas que de otra manera no podrían solucionarse.

Política de Vivienda Municipal y autonómica. Sus trabajos en la ciudad consolidada no son merecedores de aprobación. Muchísimos de los peores proyectos de los construidos en el centro urbano son más un problema de encargo que de proyectista. Han desaparecido sectores históricos de la noche a la mañana con trazados y proyectos de reforma interior irrelevantes, se ha roto irresponsablemente el grano parcelario, no ha existido criterio en el reparto de los distintos tipos de viviendas oficiales, procediéndose a la segregación por rentas de manera poco reflexionada. Caso aparte, aunque viene de lejos, Trinidad Perchel, que solo puede defender el mantener a población de rentas bajas en lugares de rentas de posición muy elevada, ha quedado devastado por la vulgaridad y el aburrimiento de un barrio de escasa intensidad urbana.

Lejos del centro histórico, tampoco ha existido suerte. Soliva, como ejemplo, queda como un experimento poligonal de esculturas arquitectónicas de autor, con unas densidades medias poco atractivas, y un proyecto urbano mediocre. Ni en un caso ni en otro veo la influencia de la A21.

No han existido planes destacables de rehabilitación o reutilización de inmuebles, más allá de las conocidas inversiones en maquillaje exterior de barriadas, o algunas mejoras en accesibilidad. Sobre este supuesto, de recuperación de patrimonio, o simplemente de rescate y reutilización de edificios desocupados el esfuerzo no ha sido plausible. Y del espacio público de estas mencionadas actuaciones, nada, absolutamente nada.

Plan de Movilidad Sostenible. Es probablemente el único documento de las instituciones que atiende a los mismos intereses de la A21, aunque probablemente investido de una retórica que esconde sus principales esfuerzos dedicados en un porcentaje desmedido a los barrios centrales de la ciudad. En su defensa debe agradecérsele el esfuerzo por inducir discursos e ideas para racionalizar una movilidad urbana que de protagonismo al peatón, al caminar, a la bicicleta, y por supuesto al transporte público, frente al dominio abusivo del transporte privado que hace tan incómoda nuestra ciudad. Este Plan está lleno de ideas para proyectos urbanos barriales, sin los cuales no podrá cumplir muchos de sus objetivos. Este Plan que se ha diseñado con el mismo objetivo previsto por la A21, debe conseguir de esta la impulsión de una selección de estrategias clave a desarrollar en los próximos años. Este plan cuantifica las necesidades de aparcamiento, la contaminación acústica y atmosférica derivada del transporte, incentiva la creación de dispositivos de proximidad vivienda-trabajo-equipamientos en itinerarios peatonales, habla de conceptos como “eje de barrio” como pieza articuladora de estos, exige analizar correctamente la posición de nuevos equipamientos, incluso la reubicación de los existentes, defiende la reurbanización como dispositivo relacional y generador de plusvalías y capital urbano, etc..., se trata con diferencia, a pesar de sus lógicas carencias, del documento que mejor ha atendido en la ciudad las demandas iniciadas en Rio hace mas de 20 años.

PGOU. Atrapada la ciudad en un contexto de fuerte crecimiento, y empujada por unos intereses económicos intratables por la enorme cifra de beneficios que repartía en todos los ámbitos de la sociedad, su PGOU no hizo lo que prometió en un principio, es decir trabajar

principalmente en mejorar la ciudad consolidada. Sus inicios ya fueron elocuentes al derribar la redacción de un PGOU que trabajaba ya con una aprobación inicial en 1993, derribo apoyado por las instituciones municipales y colegios profesionales, y del que incluso los archivos municipales han perdido su registro. El nuevo PGOU, a pesar esto, en su texto introductorio, dedica a este cadáver unas cariñosas palabras de elogio, que suenan, con la visión que da el tiempo, a disculpa. Esto se confirma poco más tarde con las palabras de uno de sus redactores, Damián Quero, quien afirma que su Plan, tal y como quedó finalmente aprobado, debería desmontarse, porque no es un plan para los nuevos tiempos que tocan vivir.

No es un plan carente de buenas ideas, pues detrás y delante ha existido un excelente equipo de magníficos profesionales. Sin embargo el contexto en el que se proyectó obligó a poner demasiado esfuerzo en proyectar nuevos crecimientos, las aperturas viarias protagonizan buena parte de sus iniciativas de reforma interior, y las determinaciones para los planes parciales, es decir los nuevos barrios, conducen a modelos obsoletos y repetidos, que nos dibujan una nueva ciudad sin carácter, y costosa de realizar y mantener para la hacienda pública. Y nadie parece haber caído en esto último.

El problema de los Planes españoles es que dibujan mucho, y prefiguran mucho también, en un documento fijo, y revisable continuamente a través de modificaciones excepcionales, muchas veces contra ideas centrales del propio Plan.

No he visto en el Plan correlación con los intereses de la A21, pero tampoco con las lógicas de la movilidad que deberían haber marcado el paso del crecimiento, como, inexplicablemente, habría sido una articulación nuevos crecimientos-metro. Pocas iniciativas para mejorar los barrios, y un paso atrás, marcado desde fuera de su oficina, en el diseño de la movilidad, que a tanto ha afectado en este aspecto, incomprensiblemente no adecuadamente coordinado con la ideología del Plan de Movilidad Sostenible, que por otra parte estaba diseñando mucho mejor el mismo ayuntamiento en otra oficina.

Idoneidad de los objetivos y metas propuestos inicialmente por la A21

La relación de objetivos y metas de la A21 es completamente razonable, necesariamente ambiciosa y cumple exhaustivamente con el protocolo marcado: compacidad, complejidad, eficiencia, estabilidad social y equilibrios estructurales de espacios públicos y equipamientos.

Al mismo tiempo admito que desearía sentirla mas porosa, menos radical y mas imperfecta en cuanto al cumplimiento estricto de los objetivos. Ser conscientes de los problemas y valorar sobre ello nuestros actos y comportamientos debe ser suficiente. Educados y concienciados, pero no adiestrados, porque además ni siquiera en los razonables objetivos propuestos existen verdades absolutas.

Hay mucha hipocresía en nuestra educación ambiental, que por otra parte, dudemos al menos, está siendo construida por una nueva industria, tras la cual hay negocio. Compacidad es también a veces sinónimo de deseconomías, complejidad se confunde a veces con simulacros de realidad, eficiencia con complejidad tecnológica, y estabilidad social... ¿qué quiere decir esto?, ¿evitar los conflictos?... soy de la opinión de que la ciudad debe generar dispositivos para que se manifiesten. Hay ciudades donde nunca hay problemas porque no hay escenarios donde representarlos.

No hay válvulas de presión, y eso genera mucha violencia oculta. Las ciudades que no tienen problemas son las que tienen problemas (decía Manuel Esteban). Contra lo que debemos pelear es contra la injusticia ¿por qué no le llamamos mejor justicia social?

Valoración de instrumentos y del sistema de indicadores de 2006

Entraré a valorar aquellos que me parecen relevantes para el tema “los barrios de la ciudad”. Algunos asuntos se contestan en otras partes de este informe. Dejando este apartado para los indicadores, atendiendo esta valoración dentro de cada uno de los 4 grandes apartados en los que la Agenda 21 ha clasificado sus indicadores. Siendo lógicamente el más directamente relacionado con el tema a tratar el primero de ellos “Territorio y configuración de la ciudad”

TERRITORIO Y CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD

1. Urbanización y ocupación del suelo

1.1 Densidad

Hay una defensa de la ciudad compacta, que comparto, que con sus muchísimas ventajas socioeconómicas y ecológicas, pueden admitir matices. El primero debe atender a un sector de la demanda que desea modos de vida urbanos no compactos, y que está dispuesta a pagar por ello (quizás poco todavía para los costes generales que genera). Quizás sería importante implementar a esos datos, prolijamente diseccionado por sectores en el documento, coexistencias y sinérgias positivas de barrios de alta densidad como, por ejemplo, El Palo (299,22 hab/ha), con otros que le bordean como Miraflores del Palo (10 veces menor), donde distancias de 15 a 20 minutos máximo entre los centros de uno y los potenciales espacios libres que pueden exponer los otros (... un trabajo por hacer...), se complementarían positivamente.

En este mismo sentido, y por continuar con un caso similar, el documento ha delimitado sectores muy amplios, como Cerrado de Calderón, que son interiormente muy desiguales en densidades, y por tanto en intensidad urbana, especialmente en el norte y en el sur. El apartado complejidad urbana detecta, además, que ese sector tiene muchísima actividad, pero igualmente su pormenorización ayudaría a su mejor entendimiento.

1.2 Viviendas construidas

Es un dato informativo que define tendencias, pero que son complicadas de analizar, pues responden a la errática etapa especulativa donde la oferta no se correlacionaba con la necesidad de vivienda, o porque atendía a un tipo de mercado muy variado, tanto como los modos de vida urbana elegidos como los que respondían a sus rentas posibles. Mejorar el indicador, sería actualizarlo ahora con viviendas ocupadas del total hoy.

1.3 Densidad de viviendas por hectárea

Es muy interesante este indicador, y la futura revisión de la A21 podría mejorarlo en dos aspectos. Uno de ellos sería hacerlo, igual que en el caso de la densidad, diseccionándolo por barrios. El segundo sería poner sobre la mesa la discusión y el debate de la densidad.

La expuesta mínima deseable que sitúa en 45 viviendas por hectárea, es cuestionable. Precisamente se trata de una densidad que no ofrece ninguna de las ventajas de la baja ni de la alta densidad, se trata de lugares para una difícil oferta de complejidad urbana de actividades, y con deficiente optimización de la urbanización. Hay una cierta inercia en considerarla como una densidad ideal, que quizás tiene su origen en la respuesta al desastre ambiental de los malos y especulativos proyectos de anteriores décadas.

La densidad ideal muchos estudios ya la sitúan entre las 70 y 100 viviendas por hectárea. Estas densidades son altamente eficaces desde el punto de vista de la optimización de recursos, de la sostenibilidad de la hacienda pública o de la capacidad de generar dispositivos relacionales eficaces que sean capaces de generar sociedad civil organizada. En Málaga coinciden con barrios de proyectos muy especulativos en origen, desarrollistas en su mayor parte, bien equipados ahora, pero “sin calles”, en el sentido de que los dispositivos relacionales no han encontrado proyectos donde escenificar la potencial intensidad urbana que por otra parte disfrutan sobre una precariedad espacial insoportable. Es ahí donde es preciso trabajar en Málaga, porque se trata paradójicamente de un yacimiento de oportunidad sostenible pendiente de ideas, de la misma forma que ya se está haciendo, o hecho, en otras conocidas ciudades, construyendo plusvalías urbanas, con una inversión mínima, donde antes solo se veían enfermedades urbanas incurables.

1.4 Tipología de las viviendas

Este indicador, es solo informativo sobre el porcentaje de plurifamiliares, no dice nada nuevo a lo que pudiesen decir, y a las conclusiones que de ello se pudiesen deducir de los anteriores. Es un indicador irrelevante en la manera planteada. Sería más valioso si diseccionara las tipologías por tendencias, años y barrios.

1.5 Compacidad

Este indicador tampoco dice nada nuevo. Incluso los planos pormenorizados son, salvo casos muy contados, exactamente iguales a otros.

2. Complejidad y diversidad de usos

2.1 Complejidad urbana

Suele ser un indicador con muchísimas relaciones, en el caso de los barrios, con los de la densidad o las viviendas por hectárea. El documento de la A21 no lo percibe del todo correctamente porque ha hecho algunas delimitaciones SIG poco pormenorizadas en algunos casos (vuélvase a ver el caso de Cerrado de Calderón).

Había que calibrar cual es el umbral más deseable al que ese indicador ha de acercarnos, es decir, aquellos barrios “habitados” cuyo techo edificado respecto al total detecta un número de actividades suficiente que encoja los desplazamientos hacia sectores donde se oferten las demandas no atendidas.

Este indicador podría trabajarse en relación con el siguiente (2.2 Techo edificado residencial/total). Y además utilizar la superficie de los sectores delimitados (quizás tomando datos del citado indicador anterior), añadiendo estos datos a la compleja y abstracta fórmula empleada.

Para encontrar, o proponer, ese umbral deseable sería fácil escoger un barrio de gran complejidad “empírica”, es decir, que conozcamos que responde a ese patrón de barrio que no

necesita demandar servicios a otros sectores, al menos los básicos, descartando aquellos que asumen roles de centralidad. Podríamos escoger Huelin, Palo o Cruz de Humilladero, por ejemplo.

2.2 Techo edificado residencial/total

Enormemente interesante cuando se leen los datos en el plano aportado, porque detecta un cierto equilibrio (valores entre el 70% y el 100%) entre los sectores donde viven los malagueños y los sectores productivos (polígonos comerciales e industriales, incluso centro histórico). No hay diferencias importantes entre el este y el oeste. La geografía que en otros indicadores es decisiva, aquí no (seguramente porque en sectores de baja densidad también se sitúan sistemas generales y locales muy extensos que despistan la información, aunque también hablan de equilibrios y sostenibilidad de las infraestructuras). Como el mismo documento A21 admite, una mayor pormenorización de los sectores cuantificados ayudaría a tener una visión más certera. Como en los demás casos comentados anteriormente. Véase como el sector de Gibralfaro tiene tanto techo edificado respecto al total como Huelin. Hay por tanto un repaso que hacer en las delimitaciones

Si estos datos se confirmasen como ciertos, delatarían una aceptable distribución homogénea entre las actividades y la residencia.

2.3 Proximidad a servicios básicos

Es uno de los temas en los que se trabaja más intensamente hoy en buena parte de las ciudades. Los indicadores de la A21 hacen un prolijo trabajo sobre las distancias razonables entre servicios, equipamientos y áreas libres y sus habitantes.

De ese trabajo se deduce una aceptable, y excelente en muchos casos, relación de proximidad a los servicios y equipamientos básicos. Y es muy útil para detectar aquellos barrios donde existen déficits, y donde la ciudad ha de corregirlos, especialmente cuando es la administración, en sus diferentes escalones territoriales, la que ha de atender este problema.

En cualquier caso puede decirse que, en general, la situación no es mala, y que algunos déficits se sitúan en sectores donde bien por la baja densidad, o bien por la dificultad de obtención de suelo hacen difíciles sus soluciones.

Aun así nuevamente haría una recomendación para un nuevo indicador que analice el “cómo” esos servicios ofrecen la proximidad:

Los gráficos de áreas circulares de radio 300, 500 mts, etc..., que nos muestran esa amplia cobertura de proximidad son bastante irreales, en muchas ocasiones, como he podido comprobar en algunas investigaciones propias. Las distancias han de medirse sobre el callejero, lo que gráficamente se mostraría como arañas de accesibilidad, que por la propia morfología urbana, y por la gigantesca cantidad de barreras urbanas de todo tipo que la ciudad padece a lo largo y ancho de su plano urbano, pueden decir cosas distintas, y señalar sectores menos atendidos de lo que se supone en esos gráficos.

También porque ha de hablarse de la calidad de esos itinerarios, 5 o 10 minutos, desde la residencia a los servicios, de manera muy singular a los colegios, que con diferencia es el equipamiento más importante de todos. No existen corredores residencia-servicios ni seguros, ni amables, ni educadores en casi ningún barrio de la ciudad. La ciudad no atendió, y sigue sin atender esta cuestión.

3. Vivienda

3.1 Porcentaje de Viviendas VPO

Se trata de un dato informativo que detecta tendencias, coyunturas económicas, y también paradójicamente, que la oferta y la demanda están distorsionadas, ya que las necesidades que se plantean en unas épocas, son materializadas en otras de naturaleza bien distinta muchos años después, principalmente porque estos procesos son larguísimos. En algunos casos que conozco bien transcurren 10 años.

Pero ese no es un problema, que quizás podría denunciarse con un nuevo indicador que reflejara esos larguísimos procesos e indujera a las administraciones a corregirlos. El problema es más importante. La vivienda que ha construido tanto la administración local como la autonómica, de una calidad constructiva y de diseño no discutible, ha carecido absolutamente de intencionalidad urbana, cuando precisamente habría de haber sido muy cuidadosa en ello, como se ha comentado en un apartado anterior.

3.2. Porcentaje viviendas alquiladas / viviendas totales

Es otro dato informativo, quizás también no muy real, pues es difícil detectar en el mercado de alquiler, cuales de esos alquileres están declarados o no.

3.3. La vivienda

Nuevo dato informativo sobre la dificultad de adquirir vivienda, en función de los años dedicados a su adquisición. Este dato podría mejorarse si se efectuara por barrios y distinguiendo también la tendencia sobre el mercado de primera y segunda mano. Quizás se podría refundir con el anterior para mejor conocer la situación de algunos barrios, y con esa información implementar políticas adecuadas.

4. Zonas verdes

4.1. Zonas verdes por habitante

Para tener mejor información sería necesario pormenorizarlo por barrios, cuanto más pequeña sea esa delimitación mejor información, aunque creo que lo mejor sería refundirlo con el 4.4 proximidad a zonas verdes, dato mucho más interesante.

4.2. Número de árboles por habitante

No hay datos en la A21. Quizás se podría mejorar este indicador, cuya relevancia es mas general que barrial, por cuanto se refiere a su compensación producida por los efectos del dióxido de carbono, con algunas referencias y estudios internacionales, que pudieran orientar la situación de la ciudad en este sentido. Por ejemplo, me gustaría conocer cual es el umbral hacía el que debemos trabajar.

4.3. Masa productora de sombra

Tampoco hay datos en la A21. Quizás aunque se refiere a masas generales productoras de sombra, creo importante analizar cuantos corredores urbanos (humanos o biológicos) presenta la ciudad, como una manera de solventar sus déficits.

Imprescindible poner en relación esta idea con la de proximidad de la residencia a los

servicios básicos, para ver el tipo de déficits en amabilidad de cada barrio.

4.4. Proximidad a zonas verdes

No lo entiendo. Parece que Málaga tiene una relación potente con sus zonas verdes, y que prácticamente todos su habitantes disfrutan de alguna bastante cerca. El plano es engañoso, irreal. Hay que matizar mucho, y si un indicador puede ayudar en algo es para proporcionar una información precisa de debilidades y fortalezas.

Además como se dijo anteriormente, las distancias han de medirse sobre el callejero, lo que gráficamente se mostraría como arañas de accesibilidad, que por la propia morfología urbana, y por la gigantesca cantidad de barreras urbanas de todo tipo que la ciudad padece a lo largo y ancho de su plano urbano, pueden decir cosas distintas, y señalar sectores menos atendidos de lo que se supone en esos gráficos. Deben detectarse corredores ambientales, en la manera expuesta en el punto 4.3

5. Movilidad y accesibilidad

5.1. Transporte modal

Mejoraría ese indicador si se pormenorizara por barrios. Es un indicador muy importante, pero irrelevante para el análisis barrial si este dato concreto no se conoce.

5.2. Crecimiento de viajeros en transporte público

Idéntica reflexión a la cuestión anterior. Es imposible medir el impacto en los hábitos de las mejoras en el transporte, especialmente el público, sin un dato barrial.

5.3. Superficie dedicada a la superficie de transporte

Dato muy poco actualizado e irrelevante. Otros indicadores de otras ciudades aportan datos del % de la superficie pública que ocupan los distintos tipos de transporte. Creo que esta manera de abordarlo a nivel general de la ciudad y a nivel barrial, sería realmente un indicador que ayudaría a implementar políticas adecuadas.

5.4. Intensidad de tráfico

Este indicador detecta que la intensidad económica es directamente proporcional a la de la intensidad de tráfico, pues se produce un punto de inflexión cuando comienza la crisis. Sería enormemente interesante medir y estudiar como se mueven los vehículos por barrios para detectar los motivos y los recorridos utilizados. Muchas veces en los barrios la intensidad del tráfico es inducida por la búsqueda de aparcamiento. Muchas veces hay situaciones de calles innecesarias para el uso del vehículo privado que podrían desconectarse de la red, etc...

5.5. Proximidad del transporte público

La A21 defiende una relación óptima de proximidad a las paradas de bus de 300 metros y de metro a los 500. No estoy de acuerdo, y lo he estudiado bien. Esos datos sitúan prácticamente al 100% de la población a esa distancia “razonable” según la A21 a las paradas. Sin embargo como he podido comprobar, optimizar esos parámetros mejorarían las frecuencias y eficacias del transporte público entre un 10% y un 15% en tiempos, lo que medido en costes energéticos se traduce en cifras enormemente significativas.

Un ejemplo contrastable hoy. Si comparamos la eficacia bus y metro en el tramo de carretera de Cádiz (Avenida de Velazquez), de unos 5 km, lo más sorprendente es detectar que alrededor del 60% de los habitantes que se residen a menos de 5 minutos de una parada de bus son simultáneamente cercanos a 2 o más paradas al mismo tiempo, absurdo. Mientras que el metro lo tiene más optimizado ya que este porcentaje de simultaneidad, a más de una estación de metro a menos de 5 minutos está en el 5%. (esas distancias han sido medidas desde el callejero). En mi opinión las distancias óptimas deben ser para el bus unos 450 metros y 700 para el metro. En el caso del bus el itinerario 11 y 33 son de una enorme ineficacia, siendo probablemente el único dato de los que ofrece la eficaz y certera web de la EMT que no es cierto, pues los recorridos son mucho más largos en el tiempo.

Otra cuestión es repetir aquí el mismo argumento enunciado para la proximidad a los servicios y equipamientos y parques. Las distancias han de medirse sobre el callejero, lo que gráficamente se mostraría como arañas de accesibilidad, que por la propia morfología urbana, y por la gigantesca cantidad de barreras urbanas de todo tipo que la ciudad padece a lo largo y ancho de su plano urbano, pueden decir cosas distintas, y señalar sectores menos atendidos de lo que se supone en esos gráficos. Pero algo muy importante, también ha de hablarse de la calidad de esos itinerarios, 5 o 10 minutos, desde la residencia a las paradas, porque trabajar sobre los corredores residencia a movilidad pública es un inductor de uso.

En este sentido, existen zonas en la ciudad difíciles tanto para incentivar el uso del transporte público como para que este sea rentable para la explotación, neralmente debido a la geografía o barreras urbanas. En estos casos Se debería incentivar el uso del transporte público implementando infraestructuras mecánicas o reurbanizadoras, que pongan en carga, con muy poca inversión, una ingente cantidad de usuarios a equipamientos y residencias que hoy son solo accesibles por transporte privado, especialmente, como sugiero que ocurre, en las zonas con laderas.

Finalmente. Como he podido comprobar en alguna investigación propia, la EMT hace un trabajo muy eficiente y ágil, muy por encima de la media de otras ciudades. Pero no es menos cierto que esto lo hace sobre un modelo radial-rizomático que ha ido tejiendo y perfeccionando su red de manera empírica. Simplificar la red combinándola con el Metro, ha sido analizado y modelizado en otras ciudades con modelos no radiales, produciendo reducciones espacio-tiempo de hasta el 30%, lo que supone unos ahorros energéticos considerables. Es el momento de construir alianzas con el Metro, trabajar sobre los grandes trazados de la ciudad para acoger algunos sistemas BRT, todo ello con costes, en mi opinión menos elevados que los que la gestión no coordinada de EMT y Metro tienen previstos y comprometidos para los próximos años.

5.6. Longitud y proximidad de carriles bici

Es un buen indicador, que detecta cuanto trabajo queda por hacer

5.7. Calles peatonales

Este indicador debería considerar como peatonales también aquellas vías que dispongan de un acerado de anchura razonable, entre 3.5 y 5 metros (libres de obstáculos y barreras arquitectónicas), por ejemplo, y al mismo tiempo añadir un nuevo indicador de calles “no peatonales”, donde se detecte, y denuncie, la ingente cantidad de viario que ofrece una disponibilidad insuficiente o inexistente, incluso peligrosa. Hay barrios enteros de nuestra ciudad donde la presencia del automóvil en la vía pública es tan excesiva, que la peatonalidad es muy precaria. Añádase a esto la torpe gestión de disposición de mobiliario urbano, que hace inaccesible fragmentos importantes por toda la ciudad para ciudadanos de movilidad reducida.

Este indicador está muy corto en contenido útil, podría ser de una eficacia considerable al denunciar lo mal que se sigue proyectando lo peatonal lejos del centro histórico, lo descoordinado de algunos departamentos municipales. ¿alguien se ha preguntado porqué tantas veces los bancos que se sitúan junto a los juegos de niños, cuando raramente existe esa suerte, se orientan al revés, es decir, mirando donde no están los niños?....

GESTION DE RECURSOS NATURALES

De este apartado de la A21, tomaré solo los indicadores que tengan relación directa y relevante para el caso de los barrios, en función de los datos que dicha A21 expone.

3 .Salud

3.1. Calidad del silencio

El estudio detecta un principal responsable de la contaminación acústica en el tráfico, siendo residual el que genera la industria. Sería muy importante de disponer de un plano a mas detalle por barrios, y cruzarlo con la información del Plan de movilidad sostenible, que analiza las intensidades de tráfico. Se podría analizar si sus propuestas, las del PMSM, pueden mejorar la información que ahora detecta el indicador de la A21. En cualquier caso, creo que este análisis pormenorizado, podría recogerlo la próxima revisión de la A21 como algo propio.

4. Consumo energético

4.1 Fuentes de consumo energético y consumo por habitante

Si este indicador se pormenorizara por barrios, podríamos conocer tendencias y situaciones de los barrios tradicionales de la ciudad, y al mismo tiempo, en qué condiciones, y tras los estudios de la A21, que actuaciones han atendido a esta cuestión.

En este sentido, sin ese dato importante, muy poco podemos analizar.

5. Consumo de agua

5.1 Fuentes de consumo de agua

Idem a los respondido en 4.1

5.2. Consumo de agua por habitante

Idem a lo respondido en el 4.1

5.3. Tratamiento de las aguas residuales

Ídem a lo respondido en el 4.1.

Además debe añadirse no solo el tratamiento de las aguas residuales general de la ciudad, sino también del de las aguas grises domésticas, que especialmente en proyectos de nueva construcción deberían ser una alternativa irrenunciable como la del agua sanitaria. Me consta que los proyectos redactados por el IMV contaban con estos estudios, pero por razones presupuestarias y de dificultades en la gestión han sido eliminados.

En los barrios consolidados hay igualmente ocasiones de aprovechar las reformas necesarias en mantenimiento para incorporar estos tratamientos.

6. Tratamiento de residuos

6.1 Tratamiento de residuos

El mejor conocimiento de un estudio por sectores ayudaría a evaluar modos de recogida de residuos. Medio Ambiente del Ayuntamiento de Málaga dispone de datos en este sentido con los que trabaja, y que debería recoger la futura A21, cruzándolo con otros datos como cantidades potenciales de Co2 que se ahorrarían con una optimización del sistema en cada caso concreto.

7. Biodiversidad

7.3 Presencia, longitud y extensión de corredores ecológicos

¿porqué ignora la A21 la existencia de importantísimos corredores biológicos urbanos?. Las actuaciones en la ciudad en los últimos 10 años han sido enormemente destructoras de ecosistemas mar-monte que existían desde siempre, y que la ceguera municipal y de los proyectistas han planificado de manera irreversible. El más significativo, que no el único, ha sido el de Parque-Gibralfaro-MonteVictoria, con una serie de operaciones urbanas, algunas ya ejecutadas y otras aun no por la crisis, que han hecho desaparecer especies, especialmente pájaros, en el centro urbano en torno al parque y el puerto.

7.6. Extensión de ecosistemas antrópicos de especial interés

Este indicador, generalista, apenas si aporta información útil para los barrios. Un estudio más pormenorizado por sectores por corredores entre barrios, por sistemas de espacios libres (reales o potenciales), sería un dato revelador de la intención perseguida en este apartado. El plano aportado es engañoso pues mezcla eriales con masas forestales, como si todo fuese un continuo idílico sistema de espacios libres municipal.

7.8. Número de especies de fauna amenazada

Otro importante indicador, que debe complementarse con los factores que provocan esas amenazas, y que no siempre son necesariamente urbanos: especies invasoras, plantación de especies vegetales inadecuadas, etc... Algunas de las citadas son directamente relacionadas con una negligente practica urbanística de las últimas décadas, con una probablemente imposible regresión.

7.9. Número de especies de flora en extinción

Similares argumentos utilizados en el apartado anterior deberían ser analizados como inductores de la citada extinción.

C. COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO

Este apartado ha desarrollado su trabajo con índices generales de la ciudad. Se trata de asuntos muy sensibles en cualquier caso, que merecería la pena analizarlos más pormenorizadamente, si se pretende acercarse a los problemas barrial de la escala intermedia.

1. Características de la población

1.3. Población y variación por áreas de la ciudad

Este dato podría optimizarse midiendo también cual es el umbral de crecimiento posible hoy, en función de lo que dice la planificación, y de la cantidad de vivienda desocupada. Bien por áreas urbanas como lo define la A21 como también por barrios.

Cuestión central hoy es incentivar el crecimiento dentro de la ciudad consolidada, optimizando las ocupaciones y diseñando en paralelo políticas que induzcan estos procesos y prevean las demandas a tiempo. Para eso es necesario ese conocimiento previo y concreto a fin de canalizar inversiones que sean devueltas indirectamente a través del incremento de valor por las nuevas plusvalías generadas.

2. Características de la población inmigrante

2.3. Población inmigrante por áreas

Los datos no reflejan lo ocurrido con esta población tras la crisis, aunque se conoce que, sin ser excesivo, ha provocado una salida del país de un porcentaje de ellos.

No obstante es revelador que el porcentaje de extranjeros es en general bastante homogéneo en todos los sectores de la ciudad (en torno al 9% de media), concentrándose la mayor parte en el denso sector occidental de la ciudad (alrededor del 60%), y seguramente en las zonas más densas del resto, aunque este dato más concreto no está.

8. Vulnerabilidad y exclusión social

8.1 Segregación residencial urbana. Índices de disimilitud y segregación

Como dice la propia A21 este dato es revelador de la adscripción de distintas nacionalidades a zonas, a veces, muy específicas. Algo frecuente en el resto de las ciudades. Pero es también significativo, y quizás la A21 podría estudiarlo, existen lugares de la ciudad donde se reúnen estos inmigrantes por etnias o nacionalidades para encontrarse. En alguna ocasión ayudan a aportar seguridad a esas zonas de la ciudad, en tanto que sin su presencia estarían desatendidas del uso del habitante local. Merece la pena estudiarlo.

Cuidado pues también con la palabra integración. El buenismo de algunas instituciones y gestores bienintencionados entienden no pocas veces la integración como colonización o normalización. Existe riqueza en el comportamiento anómalo no reglado de algunos sectores, principalmente inmigrantes, que se entiende como amenaza.

Situación actual a la vista de la evolución 2006-2013 y perspectivas para 2020

No es posible sacar conclusiones del periodo 2006-2013, pues en su mayor parte coincide con una gravísima crisis que ha supuesto un freno a las iniciativas, y una ausencia especial de operaciones tanto públicas como privadas en los barrios, existentes o nuevos.

Tampoco en caso de no haber existido esa crisis habría sido un periodo de donde extraer conclusiones en relación al tema estudiado, pues durante esos años lo que se habría podido

realizar procedería de los proyectos e ideas de las décadas anteriores. Si los planes del XIX tardaron 100 años en desarrollarse, ahora los tiempos son menores, pero se siguen midiendo por décadas. Hemos de esperar para responder. Quizás 2020 vea los proyectos e ideas iniciados de las últimas décadas del XX.

Como se ha expuesto resumidamente en un apartado anterior, tampoco se puede decir que los proyectos, gestiones y planes realizados durante esta última década, salvo excepciones, se hayan comprometido con los objetivos de la A21. Y esto quiere decir que, o se revisan, o 2020 no verá avances considerables en este sentido.

Cabe esperar que el liderazgo al que aspira la ciudad en este terreno permita ir corrigiendo lo planificado, quizás desde modificaciones puntuales, o quizás mejor, desde instrumentos, que sin interferir en lo básico con la planificación general de aquellas estrategias, pueda implementar desde actuaciones micro, soluciones planificadas y ejecutadas en muy corto espacio de tiempo. Este tipo de operaciones pequeñas favorecerían la participación ciudadana, o lo que es mas interesante, la cooperación y el compromiso con su espacio habitable de todos los ciudadanos.

Probablemente hay quien quiera ver en esto, un lujo aplazable, o un proyecto idealista, para el que no existe presupuesto. El problema que se pone sobre la mesa con este informe está ahí presente cada día, atenuado por la costumbre endémica que acepta una realidad que es de nacimiento y probablemente, según se puede llegar a pensar, incurable.

No se puede hablar de rehabilitación urbana en muchos barrios de la ciudad cuando nunca hubo cualidades urbanas. Son pocas las perspectivas de cambio anunciadas, como se ha visto, y de esas pocas casi ninguna cambiará de manera importante las vidas de aquellos habitantes. Se trata en el mejor de los casos de ocupar vacíos históricos o de remodelar zonas industriales obsoletas, pero nada hay de trabajar sobre lo tan mal construido, con tanta complicidad y permisividad, durante los últimos 60 años.

No hay por tanto un trabajo pendiente de rehabilitación urbana sino de habilitación propiamente dicha, para dotar a estos sectores de la ciudad de características que inviten al disfrute de la vida en las calles que nunca tuvieron.

Hay un importante trabajo pendiente para fortalecer las comunidades existentes remodelando la enorme superficie de áreas degradadas, o simplemente inútiles para la vida urbana, que por aquí tiene esta ciudad. Que la creación de calidad de vida ciudadana es algo que a largo plazo redundará en el interés público, no parece que tenga excesivas opiniones en contra.

La parcelación institucional de las respuestas urbanas a estos problemas es insuficiente, y además, es el problema. No basta en estos casos con el esfuerzo municipal, o con el autonómico, e incluso con el del propio Estado de manera independiente, hace falta cooperación institucional a todos los niveles. La planificación compartida debe garantizar una planificación coherente.

Propuestas de actuación para 2020

Propongo tres líneas de trabajo para la elaboración de la revisión de la actual A21 para los barrios. Una primera se refiere a la **propuesta de optimización de los indicadores**, que ya he adelantado pormenorizadamente en el apartado correspondiente. La segunda se refiere a la

impulsión de elaboración de un **Programa de Estrategias Sectoriales** viable de operaciones micro, que puedan idearse proyectarse y realizarse de aquí a 2020 a través de la A21. Por último se trataría, en coordinación con las dos anteriores proporcionar un impulso operativo a la **Agenda 21 Escolar**.

Propuesta de optimización de indicadores

En general la A21 proporciona datos, con cifras muy reveladoras, y a veces también muy generalistas. Una mayor pormenorización por barrios en muchos de sus indicadores que presenten ciertas homogeneidades tipológicas, sociales o funcionales proporcionarían datos muy útiles. Como diré más abajo, quizás hacerlo por unidades vecinales o barriales cohesionadas en torno a centros escolares, podría ser una opción de pormenorización de algunos de esos indicadores.

En el apartado de valoración de instrumentos, he aportado junto a mis opiniones también propuestas de mejora que no vuelvo a incluir en este apartado por quedar claramente explicitadas antes.

Resaltaría de todo lo dicho anteriormente en el apartado de valoración de indicadores que, a parte de una mayor y más cuidada pormenorización, se trabajase en la propuestas de Umbrales:

- * Umbral de habitantes que puede admitir un sector o barrio en función de su planificación y vivienda desocupadas. Con esos datos se pueden implementar políticas ad hoc de incentivar densificar con más habitantes, inducir cambios de usos de viviendas a otras funciones, o incluso a, en último caso excepcional, a la demolición selectiva y parcial que contribuya favorablemente al incremento de plusvalías.

- * Umbrales de óptimas relaciones de actividades por residencia, tomando como datos empíricos zonas de la ciudad que ofrecen comodidades en los servicios. Hay conocidos barrios de nuestra ciudad que no precisan desplazamientos al centro histórico o centros comerciales porque disponen de una red de pequeño comercio muy eficiente y de confianza, que si algo están demandando son mejoras espaciales que incentiven su visibilidad, el paseo, o la vida social de las terrazas (que no caben).

- * Umbral de ocupación de suelo público, porque más suelo público no es sinónimo de mejor habitabilidad. Cada barrio tiene un potencial limitado de uso y la escasez es tan violenta como la abundancia.

También que se incluya y defienda a través de su precariedad desde indicadores, la existencia de los corredores biológicos urbanos y así como la existencia sistemas de espacios verdes potenciales, y las amenazas que han sufrido o pueden sufrir en estas décadas, porque parece que la A21 no los entiende en suelo urbano.

En este sentido y dado que se trata de una dificultad en muchas ciudades, la A21 podría inventariar además cuantos itinerarios encuentra en la ciudad de 5 minutos caminando (450 metros), sin interrupciones por cruces debidos al tráfico o a las barreras arquitectónicas. Esto Málaga lo defiende muy bien en su parque, puerto y paseos marítimos, que al final, y por eso son sus mejores espacios relacionales, por su puesto también en su centro histórico, uno de sus barrios. Y por esto último voy. Los demás barrios igualmente podrían disfrutar de pequeños espacios 5 minutos ambiental y amablemente resueltos, algo que ese trabajo de la A21 podía

desvelarnos. Imaginemos si además están asociados a los accesos a los colegios o paradas de transporte público....

Programa de estrategias sectoriales

Además de optimizar la construcción de algunos indicadores, como sugiero en este informe, creo que la futura revisión de la A21 debería disponer de un proyecto estratégico de objetivos concretos, aunque sean pocos, de aquí a esa fecha de 2020. Mientras el Plan Estratégico se ocupa de los grandes temas de la ciudad, la A21 podría decidir las estrategias de los pequeños temas de la ciudad, precisamente aquellos relacionados con el potencial relacional de sus barrios, de las redes y capital social, de las plusvalías asociadas a las economías familiares. Así la A21 debería alimentar e impulsar, incluso protocolizar, un **plan estratégico de lo micro**, con iniciativas más cercanas al barrio, dejando al “Plan Estratégico” en el que trabaja la ciudad la responsabilidad de impulsar aquellas medidas medioambientales de carácter general, que podrían ser también sugeridas desde la A21. Sería una manera de sectorizar responsabilidades, aunque en muchas ocasiones haya que recurrir a la cooperación institucional, o a las “malditas” AGI.

La Ley andaluza del suelo, la LOUA, es clara en su exposición de motivos, *“el rescate de las plusvalías obtenidas con la actividad urbanística deben ser para la comunidad”*. En este sentido e intentando facilitar las cosas para poder atender a los nuevos problemas de nuestro tiempo también dice que *“el urbanismo del siglo XXI tiene como principal reto atender a la conservación, rehabilitación y recualificación de la ciudad existente, frente a la imperiosa demanda de más suelo para urbanizar”*, precisando sobre esto, y tras defender la necesaria rehabilitación de los centros históricos, concreta lo que empezaba a ser un clamor, *“muchos de nuestros ensanches, barriadas y periferias han crecido sin las condiciones de calidad, equipamientos y servicios que hoy demanda nuestra sociedad; por ello se hace necesario contar con instrumentos urbanísticos que faciliten la reurbanización y reequipamiento de la ciudad existente...”*

En este punto la LOUA exige no sólo, *“que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística,..”*, sino también que *“se amplíen los destinos de los bienes constitutivos de los patrimonios públicos de suelo a las actuaciones de mejora de la ciudad y, especialmente, en las áreas que requieren una intervención integrada de rehabilitación,..”*, para lo que *“desarrolla instrumentos de concertación, colaboración y coordinación ínter administrativa, con la voluntad expresa de que se proceda a un ejercicio compartido de las competencias”*. A todo ello se dedica en su Título IV, especialmente cuando trata de las Áreas de Gestión Integradas. Las malditas AGI.

Hay que trabajar creando espacio público que no hay, las ciudades deben ser ante todo lugares de encuentro entre las personas, quizás algo que se consigue sólo ordenando el espacio disponible coherentemente. En este sentido, y tras breves incursiones, cualquiera puede objetivamente afirmar que en esta ciudad buena parte del espacio público está fuera de control, y que el planeamiento que regenera o simplemente genera espacio público sigue a la deriva, sin un criterio contundente. Hace falta un **plan del suelo público** especialmente en aquellas zonas de la ciudad de son objeto de este informe.

Del mismo modo habría que reelaborar los criterios que dan forma y ubican en la ciudad a los equipamientos, a través de un **protocolo de equipamientos**. Parece necesario coordinar políticas planificadoras con políticas organizativas dotacionales, que según se ha podido detectar en este informe, necesitan entenderse para conseguir objetivos, que ni siquiera son

ambiciosos, sino simplemente necesarios.

Una de las características más significativas de buena parte de los edificios de la ciudad es su mala calidad constructiva general, así como el envejecimiento de la edificación, buena parte de la cual sobrepasa los 60 años. Estas dos razones, que lamentablemente se dan juntas, presentan un grave problema que conlleva tanto a la necesidad de rehabilitación como a la degradación social de un parque inmobiliario cada vez en manos de familias con rentas más bajas..., un círculo vicioso del que hace falta escapar. Esta salida sólo la puede facilitar la intervención de la administración a través de fórmulas similares, probablemente, a las que ya se usan para el centro histórico. La excusa para abordar tan ambiciosa empresa debe apoyarse en la adaptación que impone el nuevo Código Técnico de la Edificación a toda nueva edificación y a aquella que precise rehabilitación. Hay que ayudar a sujetar a la población a la ciudad consolidada, evitando que huyan a las periferias en busca de falsas comodidades, que en el fondo son “deseos” contruidos desde fuera, por el mercado.

Parece razonable que hay que repensar de manera integral el concepto de **movilidad** apoyándose en lo posible en el guión marcado desde el Plan de Movilidad Sostenible. La A21 podría complementar dicho plan con programas de desarrollo que permita organizar el máximo de actividades alrededor de nudos de transporte público, acercar las redes de transporte público a corta distancia de los lugares de salida y destino, lo cual quiere decir intentar construir un mapa de la ciudad con isócronas de accesibilidad a estas redes de menos de cinco minutos, apoyándose para ello en protocolos de intervención en la reurbanización

Junto a este último, existe en numerosos barrios un gran problema general en la escasez de **aparcamiento**, que en algunas zonas es prácticamente insoportable. Contra las voces integristas en contra de facilitar aparcamientos, algo coherente en muchos otros contextos, hay que exigir con contundencia que se estudie seriamente este problema y sus consecuencias a corto plazo en estas partes de la ciudad.

Agenda 21 escolar

De todo lo que he aprendido de las A21 en todos los lugares que he estudiado son las Agendas escolares lo que más me ha interesado. Son las incubadoras desde donde mejor se puede construir una generación comprometida con los problemas y dificultades medioambientales a las que nos enfrentamos.

Probablemente escondidas todavía en una retórica de conceptos prefabricados, son en algunos casos también ejemplares. Lo deseable, aunque todo requiere un tiempo que trabaje el fondo sobre el que cimentar el edificio que queremos construir, sería trasladar buena parte de la elaboración de las decisiones para las estrategias micro comentadas anteriormente a los centros escolares. Intento explicarme, para que no parezca que es una propuesta de entrega de responsabilidades a los niños.

Los centros escolares son el dispositivo relacional más potente y desaprovechado que tienen nuestras ciudades. En otros lugares del mundo los colegios son el centro del barrio. Allí se reúnen los vecinos, discuten sus problemas, celebran sus fiestas, tienen sus bibliotecas, academias de teatro, baile, fomentan la cultura y el deporte, y se rodean de un escenario urbano de amabilidad que por si mismo, y por ósmosis, va educando a los niños.

La proximidad de los colegios a la residencia (muchas veces más sobre el plano que real debido a la cantidad de barreras arquitectónicas que despliega la ciudad), ofrece una red muy

tupida de centros escolares, que no por casualidad la democracia acaba convirtiendo cada 4 años en “colegios electorales”, es decir el lugar donde se decide a quien delegamos nuestras decisiones.

Y esto puede y debe ser un poco más allá. Porque muchas decisiones pueden ser participadas desde estos colegios por los propios vecinos en colaboración con los equipos técnicos, algunos de muchísimo talento, que trabajan en nuestras administraciones.

Hay pues tres propuestas en esto, educar ambientalmente, educar en la vivencia de espacios urbanos amables y sostenibles y educar en la cultura de la participación del diseño de esos espacios. Puede que 2020, tan cercano, sea un horizonte imposible para ganar una apuesta como esta, pero ningún monumento se hizo en dos días.

Análisis por áreas municipales y perspectiva de género

Sobre estos asuntos entiendo haber respondido extensamente en los otros apartados.

No creo, respecto a la perspectiva de género, necesario hacer reflexiones en nuestro contexto para el empoderamiento de la mujer, como parece deducirse de este apartado, así como si es necesario hacerlo en otros contextos culturales. No creo que a nivel urbano eso sea un problema. Ni siquiera cuando dichos contextos culturales que pueden exponer conflictos de género están insertos en muy concretos sectores urbanos de la ciudad.

En cualquier caso se trataría de gastar todas las energías en el empoderamiento de las personas, cualquiera que sea su género, muy especialmente en el de los niños. Una ciudad bien pensada para los niños, es una ciudad bien pensada para todos.

Lo ideal sería poder enlazar justicia ambiental con justicia social. Ese ideal, se edifica mejor desde el entorno vecinal que tiene su parcela espacial en la escala intermedia.