

Desarrollo urbano integral: orientaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas en barrios

Elías ZAMORA ACOSTA & Rafael MERINERO RODRÍGUEZ

Departamento de Antropología Social. Universidad de Sevilla &
Centro de Sociología y Políticas Locales. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

RESUMEN: El Desarrollo Urbano Integral se define en los ámbitos institucionales y académicos de los últimos años como una nueva forma de abordar actuaciones para la mejora socioeconómica de las ciudades. Este modelo de desarrollo tiene implicaciones en el diseño e implementación de las políticas públicas urbanas, ya que viene caracterizado por un estilo relacional en la toma de decisiones y su implementación, en el que la cooperación y la participación ciudadana son claves. Una nueva manera de impulsar actuaciones públicas donde lo social, económico, cultural y medioambiental deben de tratarse de forma interrelacionada, que ha de concretarse en un desarrollo equilibrado de los barrios, que requiere de nuevos métodos y diseños organizativos que permitan a las administraciones asumir el nuevo estilo y abordar las nuevas actuaciones; para que el Desarrollo Urbano Integral se concrete en políticas públicas se precisan instrumentos técnicos que lo hagan posible. El objetivo del trabajo es describir el instrumento metodológico empleado para decidir, mediante un proceso de participación ciudadana, la ubicación de centros socioculturales municipales en una ciudad de tamaño medio (Lucena) que proyecta este tipo de estructuras como un elemento fundamental para el desarrollo equilibrado de los barrios en sus dimensiones físicas, socioeconómicas y culturales.

DESCRPTORES: Desarrollo Urbano Integral. Gobernanza territorial. Participación ciudadana. Barrios. Lucena (Córdoba).

1. Introducción

Como consecuencia de las orientaciones generales de la Unión Europea (UE) contenidas en el documento titulado *Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas* (COMISIÓN EUROPEA,

2007), resultado de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial celebrada en Leipzig en mayo de 2007, se ha venido estableciendo un nuevo modelo de desarrollo de las ciudades basado en lo que en este documento se denomina como *gobernanza territorial*: un «diálogo intensivo y

Recibido: 10.04.2011; Revisado: 20.07.2011
e-mail: ezamora@us.es; rmerrod@upo.es

Los autores, agradecen a los evaluadores anónimos sus comentarios, que han enriquecido la redacción final del artículo.

continuo entre todos los agentes implicados en el desarrollo territorial». Estas recomendaciones de la UE son consecuencia a su vez del nuevo modo de entender el desarrollo urbano que se ha venido defendiendo en los ámbitos académicos desde principio de los años noventa del pasado siglo, y de los buenos resultados de las políticas públicas basadas en la participación pública que han ensayado algunas administraciones implicadas en la gestión de programas de desarrollo para dar respuesta a los nuevos problemas y retos que plantean el mundo urbano y la planificación territorial en el siglo XXI.

Es así como en el ámbito de las políticas urbanas están apareciendo nuevas agendas configuradas por asuntos como la promoción económica, la sostenibilidad, la movilidad, la regeneración de barrios degradados y la protección del patrimonio a los que los gobiernos locales deben prestar cada vez mayor atención (BRUGUÉ & GOMÀ, 1998). Al mismo tiempo, la resolución de estos problemas se afronta con nuevos estilos políticos en los que los procesos de toma de decisiones y la planificación e implementación de las acciones se hacen desde los principios de cooperación y colaboración entre las distintas administraciones públicas que tienen que ver con la gestión de lo urbano, y la participación de los ciudadanos en la definición de los retos y en la búsqueda de soluciones (STONE, 2004; MAYER & KNOX, 2006).

Para incorporar estas nuevas agendas de asuntos complejos muchas ciudades han puesto en marcha novedosos instrumentos de planificación urbana que se caracterizan, entre otras cosas, por la construcción de redes de cooperación público-privada. Son los denominados *planes estratégicos urbanos* que se definen precisamente por tratar de forma integral el desarrollo (economía, cuestiones sociales, medioambientales y culturales en un proyecto único para la ciudad), que están sustentados sobre la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y la participación ciudadana y que han supuesto para los gobiernos locales importantes dosis de innovación política. En los últimos años hemos podido ver cómo este tipo de experiencias de desarrollo urbano se han extendido tanto por Europa como por Estados Unidos y América Latina (MARTÍN & MERINERO, 2010).

En la mayor parte de estos planes estratégicos urbanos se da un tratamiento especial al papel que deben desempeñar los barrios que configuran la morfología (social y física) de la ciudad. Se asume que para el crecimiento ade-

cuado de cualquier ciudad es necesario que sus barrios lo hagan de manera coordinada y complementaria. Así, es fácil encontrar en dichos planes estratégicos propuestas de incorporar procesos de regeneración urbana para los barrios social y económicamente deteriorados y el establecimiento de las denominadas nuevas centralidades para equilibrar el espacio urbano en los ámbitos sociales, culturales, económicos y administrativos, haciendo de las ciudades territorios mejor dimensionados y más humanos (PASCUAL & TARRAGONA, 2009).

Este nuevo modelo de desarrollo urbano viene definido por tres características fundamentales: integral como la inclusión conjunta de los aspectos económicos, culturales, sociales y medioambientales; integral como la necesaria colaboración de los actores públicos y privados; e integral como el equilibrio de todas las zonas y barrios que componen una ciudad. Y es para conseguir esta integralidad para lo que se hace necesario adoptar el nuevo estilo político que supone la *gobernanza territorial* (FARINÓS, 2008), así como nuevos instrumentales técnicos y metodológicos que ayuden a definir e implementar las políticas públicas en los barrios.

Es en este campo de las estrategias en el que este trabajo pretende hacer una aportación mostrando la metodología que se ha seguido en la ciudad de Lucena (Córdoba), en el marco de su Plan Estratégico, para organizar el espacio urbano y mejorar las actuaciones y las condiciones de vida de sus vecinos en los distintos barrios que la conforman. De algún modo la experiencia de Lucena se puede considerar un ejemplo de aplicación de técnicas innovadoras al servicio de un desarrollo equilibrado de los barrios desde la perspectiva integradora y de participación social. Se trata, de presentar algunos de los resultados de la aplicación de ese reclamado instrumental técnico novedoso para realizar actuaciones que traten de forma integral los aspectos socioeconómicos, administrativos y culturales para contribuir al crecimiento integrado y armónico de la ciudad mediante la intervención en sus barrios.

2. El nuevo modelo de desarrollo urbano: la concepción integral y el papel de las redes de colaboración

En las últimas décadas la concentración de la población mundial en los núcleos urbanos alcanza un ritmo vertiginoso, especialmente en el mundo más desarrollado donde la población rural desciende de forma imparable. Como

consecuencia de este rápido incremento demográfico, las ciudades, convertidas en motores del crecimiento económico (FLORIDA, 2009), ven aparecer nuevos problemas y experimentar nuevas necesidades de dimensiones medioambientales, económicas y sociales que es preciso afrontar en orden a lograr una sostenibilidad que de no alcanzarse tendría consecuencias indeseables para sus habitantes en un plazo no demasiado lejano.

En la UE este crecimiento urbano es tan notable que cuatro de cada cinco europeos viven en la actualidad en una ciudad (COMISIÓN EUROPEA, 2005), de modo que los problemas relacionados con el adecuado desarrollo urbano adquieren un papel protagonista en las agendas de las administraciones públicas europeas de cualquier ámbito de responsabilidad (COMISIÓN EUROPEA, 2006; ESPAÑA. MINISTERIO DE ECONOMÍA, 2006; JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006) y en los programas de investigación (SASSEN, 1999 y 2009). Esta preocupación por el desarrollo urbano coincide con los planteamientos estratégicos que desde principios de este siglo están haciendo las instituciones europeas que han acordado en la conocida como *Agenda de Lisboa* (1999) y en la renovada *Estrategia de Lisboa* (2005) que la dimensión territorial adquiere un papel significativo y relevante en el ámbito de la política comunitaria. Y como los acuerdos de la UE, aun aquéllos que no son de obligado cumplimiento, tienen una importante influencia en el diseño de las agendas políticas de los distintos niveles de gobierno de los estados miembros, el caso de la agenda política municipal no ha sido una excepción, lo que ha incrementado aún más el interés de las administraciones en la gestión de los nuevos retos que el desarrollo urbano plantea.

Efectivamente, en las ciudades se encuentran la mayor parte de los puestos de trabajo, las empresas y los centros de enseñanza superior, y son los principales centros del cambio, de la innovación, del espíritu empresarial y del crecimiento. Pero al mismo tiempo son un foco importante de pobreza, de exclusión social y de amenazas medioambientales, ya que están más expuestas a estos problemas que caracterizan a las sociedades complejas. Desde estas dos dimensiones de la nueva realidad urbana en las sociedades europeas (y también mundiales) —por una parte como foco de crecimiento

económico y por otra como productora de desigualdades y diversas formas de exclusión social— es necesario que las políticas públicas en la ciudad asuman su responsabilidad en la búsqueda de nuevas soluciones a los nuevos retos que esta realidad compleja presenta: la novedosa situación que en la actualidad viven las ciudades requiere de nuevas políticas públicas, tanto en sus formas como en sus contenidos.

Por otro lado, numerosos trabajos de investigación han constatado en los últimos años la existencia de estas innovaciones en las agendas de las administraciones implicadas en la gestión de lo urbano, identificando importantes cambios en sus dimensiones sustantiva y de estilo (GOMÀ & SUBIRATS, 1998). En la dimensión sustantiva las agendas de los gobiernos locales se llenan de líneas de trabajo relacionadas con la promoción económica y la generación de empleo, la inmigración, la protección del medioambiente, el desarrollo socio-comunitario, la segregación social, etc.; y en la dimensión de estilo, se pone de manifiesto la existencia de marcos de colaboración con otros niveles de gobierno y la articulación de la participación de la sociedad civil, tanto en la toma de decisiones como en la implementación de las mismas (BRUGUÉ & GOMÀ, 1998).

Desde la perspectiva del *desarrollo urbano integral* que ocupa a este trabajo, tanto desde el mundo académico como desde los ámbitos institucionales en los que se configuran las políticas de la Unión Europea¹ se defiende que las intervenciones públicas deben tener en cuenta tres principios fundamentales: el tratamiento integrado de los problemas y la gestión de redes para articular las soluciones. *El enfoque integrado* del desarrollo urbano tiene que ver con tratar la definición y la solución de los problemas teniendo en cuenta de forma conjunta sus dimensiones económicas, culturales, sociales, medioambientales y físicas. Este *enfoque integrado* de las políticas públicas en el marco del desarrollo urbano pasa por disponer, en primer lugar, de una visión de conjunto de las cuestiones urbanas sobre las que se pretende intervenir; y después, por la adopción de una perspectiva integral para adoptar las soluciones, es decir, proponiendo actuaciones o proyectos transversales interviniendo sobre todos los aspectos de manera simultánea.

¹ Las características definitorias del nuevo modelo de desarrollo urbano basado en el tratamiento integral de los asuntos y en la gestión de redes de intervención se pueden encontrar en buena parte de los documentos formulados por la Unión Europea en los últimos años y en un buen número de trabajos científicos (COMISIÓN EUROPEA, 1999; 2006a;

2006ab; 2007a; 2007b ESPAÑA. MINISTERIO DE ECONOMÍA, 2006; SASSEN, 1991; 2009; HUTCHINSON, 2000; BORJA & CASTELL, 1998; BRUGUÉ & GOMÀ, 1998; BLANCO & GOMÀ, 2002; GENERALITAT DE CATALUNYA, 2009; MARTÍNEZ, 2008; ORTEGA, 2008; ALDAMA & PANCORBO, 2008).

En lo relativo a la articulación de *redes de actores* para la delimitación y caracterización de los problemas, la elaboración de programas y la implementación de las actuaciones no se trata de otra cosa que la ya citada *gobernanza territorial*, es decir, la capacidad de definir e implementar las actuaciones a partir de la colaboración y la cooperación de los diferentes actores públicos y privados (*stakeholders*) que pueden sentirse afectados por los problemas o por las previsibles soluciones. Para ello es necesario que las políticas públicas urbanas se fundamenten en la gestión de las interdependencias de todas las partes que puedan estar interesadas y que sea necesario incorporar para solucionar los problemas de forma integral. Esta gestión de redes de actores implica la denominada coordinación horizontal (o de los diferentes departamentos de un gobierno), la cooperación vertical (o multinivel entre diferentes tipos de gobierno), la colaboración de los actores públicos con los privados a través de la cooperación con agentes de la sociedad civil como son empresas o grupos organizados sin ánimo de lucro y la participación ciudadana.

Pero todavía existe una tercera característica definitoria del aquí denominado como desarrollo urbano integral: el conocido como *equilibrio intraurbano*, es decir, la importancia que cobra el hecho de que los diferentes barrios y zonas de la ciudad no presenten estándares de desarrollo socioeconómico y calidad de vida muy diferenciados. Desde esta perspectiva, en una misma ciudad suelen existir diferencias considerables en relación con las oportunidades económicas y sociales existentes entre diferentes sectores urbanos, de manera que esas diferencias suelen traducirse en desequilibrios encadenados que pueden llevar a la desestabilización general de la vida en las ciudades. Para que el desarrollo urbano sea equilibrado y beneficie a la ciudad en su conjunto es pues necesario prestar especial atención a estos barrios degradados con el objetivo de reducir las desigualdades e impulsar procesos de cohesión socio-espacial (BORJA, 1998; 2005).

De modo que el equilibrio intraurbano es un asunto de gran importancia a incluir en la agenda política y de investigación (COMISIÓN EUROPEA, 2006; BLANCO, 2005; MARCUSE & VAN KEMPEN, 2000), porque es evidente que un paralelismo entre la estructura social de una ciudad y su estructura espacial, y está demostrado que la exclusión social está concentrada territorialmente en determinados barrios que sufren procesos de multidegradación, descolgados de las dinámicas de crecimiento

y bienestar que se producen en el entorno urbano más inmediato (KEESTELOT, 2003). La exclusión social de los barrios se traduce en segregación socioeconómica y déficit urbanístico, y es por tanto multidimensional ya que las desigualdades se producen en todos los ámbitos de la vida cotidiana (economía, empleo, cultura, educación, sanidad, relaciones sociales, etc.). Por tanto, si la naturaleza de las desigualdades socio-espaciales se vuelven nuevas y complejas, las soluciones deben de responder a esa nueva naturaleza, siendo necesario la implantación de instrumentos innovadores de intervención pública para la lucha contra la exclusión social de determinados sectores urbanos a través de su tratamiento integral —abordando todos los ámbitos sociales y económicos de forma conjunta, como un todo integrado— teniendo presentes el papel y las interacciones que el barrio juega con el resto de la ciudad y a través de la gestión de redes de actores públicos y privados que deben de cooperar y colaborar posibilitando la participación ciudadana (BLANCO, 2007). Se hace necesario que se adopten medidas de intervención para la equidad y la redistribución con el objetivo claro de equilibrar socio-espacialmente las ciudades (BRUGUÉ & GOMÀ, 1998: 185) y evitar la polarización económica y social de los barrios o sectores que las conforman.

Uno de los instrumentos que se han venido utilizando tradicionalmente para la intervención social en las ciudades han sido los centros socioculturales, que han recibido distintas denominaciones según las épocas y los intereses de las distintas administraciones (casas de cultura, centros sociales, centros cívicos...) Partiendo de ese modelo, pero modificando sustancialmente su organización, funciones y contenidos, y convirtiéndolos en las políticas locales en los núcleos para promover la cooperación entre vecinos y la participación ciudadana —potenciadores de capital social—, los centros socioculturales han sido desde mediados de la década de los noventa del pasado siglo instrumentos fundamentales en la implementación de las políticas públicas orientadas al desarrollo urbano. Es así que los centros socioculturales se han convertido en catalizadores para los programas de desarrollo urbano integral y especialmente para los que ponen énfasis en el reequilibrio intersectorial, por el importante papel que juegan en la ciudad y por su funcionalidad para programar actuaciones en los diferentes ámbitos sociales y económicos de la vida de los barrios (BIANCHINI, 1993). Estos centros socioculturales o cívicos presentan una extraordinaria potenciali-

dad para convertirse en el soporte del mapa físico-mental de los flujos a través de los cuales se definen las redes de interacción y se orientan las acciones de los ciudadanos en la vida en los barrios, de modo que no sólo pueden ser útiles en la gestión de los procesos de participación ciudadana, sino que son un instrumento idóneo para la implementación de políticas públicas urbanas por el importante papel que pueden jugar en las acciones orientadas a la regeneración de sectores social y espacialmente degradados o en peligro de serlo (BIANCHINI, 1994).

En relación con el papel que estos centros socioculturales pueden jugar en las acciones orientadas a la regeneración urbana se encuentran las demandas que se vienen haciendo desde las Ciencias Sociales, especialmente desde la perspectiva de la investigación-acción, para mejorar la metodología y los instrumentos que permitan obtener los mejores resultados posibles y utilizar los potenciales que los centros tienen (ARPAL & DOMÍNGUEZ, 1997). Uno de los problemas a resolver en este sentido es el de la misma ubicación de los centros, de modo que cumplan del mejor modo posible sus funciones de potenciadores del capital social y referentes territoriales. Y es precisamente en este aspecto en el que cobra todo su sentido el trabajo que aquí se presenta en el que se expone la metodología diseñada para decidir el número y la ubicación de los centros cívicos y socioculturales que se proyectaba construir o remodelar en la ciudad de Lucena, en el sur de la provincia de Córdoba, por parte de un plan orientado a lograr el desarrollo equilibrado e integrado de los diferentes barrios que configuran la morfología espacial y social de la ciudad.

Este asunto está directamente vinculado con otro aspecto de mayor trascendencia, que no es otro que el papel que la cultura y lo cultural deben jugar en el desarrollo de las ciudades. Así, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado se ha venido destacando la necesidad de utilizar la cultura como una más de las estrategias para promover el desarrollo urbano (ZUKIN, 1982; 1995; HARVEY, 1989), lo cual implica un cambio de amplia trascendencia tanto en la concepción como en el uso de la cultura (MILES & *al.*, 2000; ZAMORA, 1994). Esta nueva orientación tiene a su vez como consecuencia que los espacios culturales adquieran una extraordinaria significación para impulsar procesos de regeneración urbana en los que se busque provocar sinergias entre la cultura, la economía y los asuntos sociales (BIANCHINI, 1999), no sólo desde el punto de

vista economicista que provocan grandes eventos o equipamientos (GARCÍA, 2008), sino desde la necesaria reconciliación entre los ámbitos productivos y sociales que se plasman en los espacios urbanos (KONG, 2000; EVANS, 2003). A su vez, esta nueva funcionalidad de la cultura como instrumento del desarrollo urbano concretado en los espacios de la ciudad tiene que ver con una asimismo nueva concepción del propio modelo de desarrollo urbano, en la línea aquí destacada del desarrollo integral desde una perspectiva intraespacial. En contraposición con los denominados modelos «post-estructuralistas» del desarrollo urbano en los que se reclama un desarrollo segregado de los distintos espacios urbanos (SORKIN, 1992; DEAR, 2002), desde la perspectiva del papel de la cultura como motor de desarrollo urbano se ha venido defendiendo un modelo denominado de equilibrio entre-barrios, en la línea de un desarrollo equilibrado de los diferentes espacios que conforman una ciudad (HANNINGAN, 1998; FAINSTEIN, 2001; VAN DEN BERG, 2003).

El Plan Estratégico de la ciudad de Lucena, impulsado por el gobierno local a partir del año 2000, siguió en su diseño y elaboración los principios de integralidad —abarcando de manera conjunta los aspectos sociales, económicos, culturales y medioambientales— y cooperación pública implementada a través de la articulación de redes de actores público-privados y la participación ciudadana que, como se señaló arriba, constituyen los pilares de las nuevas formas de políticas públicas basadas en la gobernanza territorial (GARCÍA, 2007; PASCUAL, 1998, 2002; FERNÁNDEZ, 2009). Además, como es común en los planes estratégicos urbanos, se incorporaron proyectos y actuaciones relacionados con la intervención en barrios degradados de la ciudad para conseguir un desarrollo equilibrado en la misma (FONT & RIVERO, 1999; PASCUAL, 2001).

Con el objetivo de lograr el equilibrio territorial y evitar cualquier forma de la segregación económica, social o cultural en la ciudad, al tiempo que se reordenaba el territorio, el Plan Estratégico fijó la creación de nuevas centralidades a través de la reubicación o creación de nuevos espacios para uso económico, cultural o social. Para el primer objetivo, el plan de ordenación urbana de la ciudad se definieron las nuevas zonas industriales, que debían concentrar la actividad productiva y apartar del núcleo urbano las actividades que pudieran ser perjudiciales para el bienestar de los vecinos, al tiempo que se redefinieron las zonas de uso comercial, concentrando en la zona norte de la ciu-

dad el equipamiento de interés para los sectores productivos, descentralizando en la actividad comercial y peatonalizando la zona comercial del casco antiguo. Para la creación de nuevas centralidades de tipo sociocultural se elaboró un proyecto denominado «Red de Centros Socioculturales» que tenía como objetivo la creación de centros socioculturales en los distintos sectores de la ciudad que deberían ser focos de para la creación de redes sociales —la potenciación del capital social en la ciudad era uno de los objetivos del Plan— y fomento de la participación ciudadana. Al tiempo deberían convertirse en referentes territoriales de los nuevos espacios urbanos que actualmente muy desarticulados como consecuencia del muy rápido crecimiento demográfico que Lucena ha experimentado en los últimos años y colaborar en la prevención de desequilibrios territoriales (AYUNTAMIENTO DE LUCENA, 2008).

Lo que se expone a continuación es el resultado de la aplicación de un novedoso método para articular el proyecto de la «Red de Centros Socioculturales» del Plan Estratégico de Lucena basado en la participación de los ciudadanos en su definición y lógicas de actuación que se desarrolló en el marco de un proyecto de investigación de objetivos más ambiciosos al que se denominó «Las Ciudades de la Ciudad» y que es un ejemplo de instrumentación del denominado modelo de desarrollo urbano integral.

3. «Las ciudades de la ciudad»: metodología para orientar la acción en materia de desarrollo urbano integral en barrios

3.1. Planificación estratégica del cambio en la ciudad de Lucena

Lucena una ciudad en transformación

Situada en las estribaciones de la cordillera Subbética, en la provincia de Córdoba, la ciudad de Lucena cuenta en la actualidad con una población próxima a los 40.000 habitantes, resultado del incesante crecimiento demográfico experimentado por el municipio desde 1975. Este crecimiento es la consecuencia del asimismo continuo aumento de la actividad

económica que ha vivido la ciudad en el mismo período. Lucena había sido hasta ese momento una típica agrocuidad de las que son comunes en esta zona septentrional de la provincia de Córdoba; del mismo tipo que Cabra, Puente Genil o Aguilar de la Frontera. Su actividad económica se fundamentaba en el cultivo del olivar, al que acompañaba una modesta industria de fabricación de objetos semiartesanales de bronce (velones) y una incipiente carpintería.

A partir de mediados los años setenta del pasado siglo el panorama de la ciudad experimentó un cambio radical. De un lado, un grupo de vecinos constituyó una sociedad cooperativa destinada a la producción de máquinas frigoríficas para uso en instalaciones de hostelería y, de otro, el desarrollo turístico de la Costa del Sol incidió indirectamente en la población al recibir algunos de sus carpinteros el encargo de la fabricación de muebles para el equipamiento de hoteles y apartamentos. Ambas industrias crecieron incesantemente hasta convertirse en los últimos años en el principal soporte económico de la población y en el sector de actividad predominante en el municipio. Hoy Lucena es un referente andaluz en la fabricación de muebles y la industria de frío industrial se ha convertido en una de las principales suministradoras de maquinaria a establecimientos de hostelería de España y de la Unión Europea.

Este crecimiento económico sostenido ha transformado drásticamente el panorama humano y urbano de la ciudad². Demográficamente la ciudad ha crecido desde 1975 a un ritmo incesante y superior al de las localidades vecinas y de la provincia de Córdoba, habiendo sido además en la primera década del siglo XXI un lugar de fuerte atracción de inmigrantes hasta el punto de que los que disponen de documentación constituyen el 4% de los vecinos del municipio³. Económicamente la explosión industrial incrementó notablemente la tasa de actividad y la renta familiar disponible por habitante hasta situarla en 2003 en el mismo nivel que la media andaluza y por encima de la que disponen los municipios vecinos. Ambas situaciones han tenido como consecuencia el incremento continuado del número de viviendas, por lo que los sectores de la construcción y de intermediación inmobiliaria fueron también, hasta la explosión

² La información pormenorizada sobre indicadores básicos del municipio se puede encontrar en el Sistema de Información Territorial de Andalucía (SIMA), disponible en Internet en la dirección:

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica/sima/index2.htm>.

³ Esta situación ha experimentado un cambio notable en la actualidad como consecuencia de la crisis económica y financiera iniciada en 2008.

de la crisis económico-financiera, dos de los pilares de la actividad económica local.

La rápida transformación experimentada por la ciudad ha dado lugar a consecuencias no siempre deseables ni beneficiosas para el bienestar de los ciudadanos y el futuro del municipio. La rápida e imprevista expansión de la actividad industrial hizo que las fábricas y almacenes se ubicaran desordenadamente en el casco urbano y en parcelas del término municipal anteriormente de uso agrícola. Por otro lado, como resultado del incremento demográfico, el núcleo urbano creció no siempre ordenadamente y, sobre todo, sin una planificación que tuviera en cuenta el futuro de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes. Finalmente, las transformaciones experimentadas en la actividad económica convirtieron la agrociedad en una ciudad industrial que sin embargo ha continuado manteniendo algunos patrones culturales que no son propios de esta nueva sociedad. Esto es, a pesar del crecimiento económico experimentado, Lucena presentaba a comienzos del siglo XXI signos de debilidad que podrían poner en riesgo los logros alcanzados hasta este momento.

El proyecto de planificación estratégica

Estas circunstancias llevaron al gobierno municipal elegido en el año 1999 a tomar iniciativas que condujeran no sólo a la consolidación económica de la ciudad sino también, y de forma no menos importante, a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, de modo que Lucena se situara en condiciones de hacer frente a los retos que plantea la nueva sociedad global. La iniciativa municipal tomó la forma de un Plan Estratégico⁴ cuyos objetivos eran el desarrollo integral y sostenible del municipio. Entre otros, el Plan debía regirse por el principio de la participación activa de los ciudadanos que habrían de constituirse en protagonistas del proceso, identificando los problemas con los que la ciudad se encuentra, definiendo las metas a lograr y las vías para conseguirlo.

La elaboración del Diagnóstico fue realizada por un equipo multidisciplinar⁵ y se plasmó en un extenso documento en el que se identificaron los problemas con los que se enfrentaba la ciudad y se diseñaban las líneas maestras que debía seguir el Plan para alcanzar los objetivos que se perseguían. Para los propósitos de este artículo es suficiente decir que en el plano económico se recomendaba el perfeccionamiento de la organización empresarial y de los sistemas productivos, la introducción de las empresas lucentinas en la nueva economía, y la mejora de la formación de técnicos y trabajadores; en el ámbito sociocultural se sugería el aumento del capital social (BOURDIEU, 1986; COLEMAN, 1988; LOURY, 1976; PUTNAM, 1993a, 1993b) tanto en lo que tenía que ver con la organización de los productores y comerciantes como en el resto de los campos de la sociedad civil, lo que permitiría incrementar las redes sociales y una mayor efectividad de las acciones que se emprendieran⁶. Para el desarrollo de la capacidad creativa se propusieron reformas en las políticas culturales municipales y una mejora de los equipamientos que permitieran la participación activa de los vecinos en actividades de fomento.

Un aspecto que recibió especial atención en el diagnóstico y en la opinión de los vecinos que, en número superior a 5.000, participaron en el proceso de análisis de las condiciones locales para el desarrollo y en la definición de los objetivos, fue el de la organización del espacio urbano. El rápido crecimiento de la población propició una expansión del núcleo urbano sin ningún orden: en general la expansión urbana se hizo a lo largo del eje transversal oeste/este, superando la ronda que marcaba el límite de la agrociedad y en línea con las principales arterias que partían del centro de la ciudad. En esta dirección el núcleo alcanza una longitud total de unos 3.700 m si se tienen en cuenta los espacios destinados a suelo urbano en el último Plan General de Ordenación Urbana (FIG. 1)⁷. Argumentando esta expansión, los vecinos se mueven de un lado a otro de la ciudad en automóvil, y es éste uno de los pro-

⁴ Las líneas básicas del Plan de pueden ver el portal de Internet del Ayuntamiento de Lucena <http://www.aytolucena.es>

⁵ En este equipo participaron economistas de la Universidad de Córdoba, de la Institución Universitaria ETEA de Córdoba y del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, y antropólogos expertos en cuestiones de desarrollo territorial del Grupo de Investigación «Cultura, Ecología y Desarrollo de Pequeños Territorios» de la Universidad de Sevilla que se encargaron del análisis de las condiciones sociales y culturales para el desarrollo del municipio.

⁶ En los últimos años la experiencia muestra que el incremento del capital social es una de los factores que interviene en el éxito de los procesos de desarrollo territorial (KLIKSBURG, 1999). El concepto de capital social es utilizado por diversos autores con significados también distintos (PORTES, 1998; BOURDIEU, 1990; COLEMAN, 1988; PUTNAM, 1993); en este estudio se ha trabajado con las perspectivas combinadas de Bourdieu y Coleman.

⁷ Los mapas y planos que aparecen en el texto han sido elaborados por el equipo de investigadores en el marco del proyecto de investigación del que procede la información contenida en el texto.

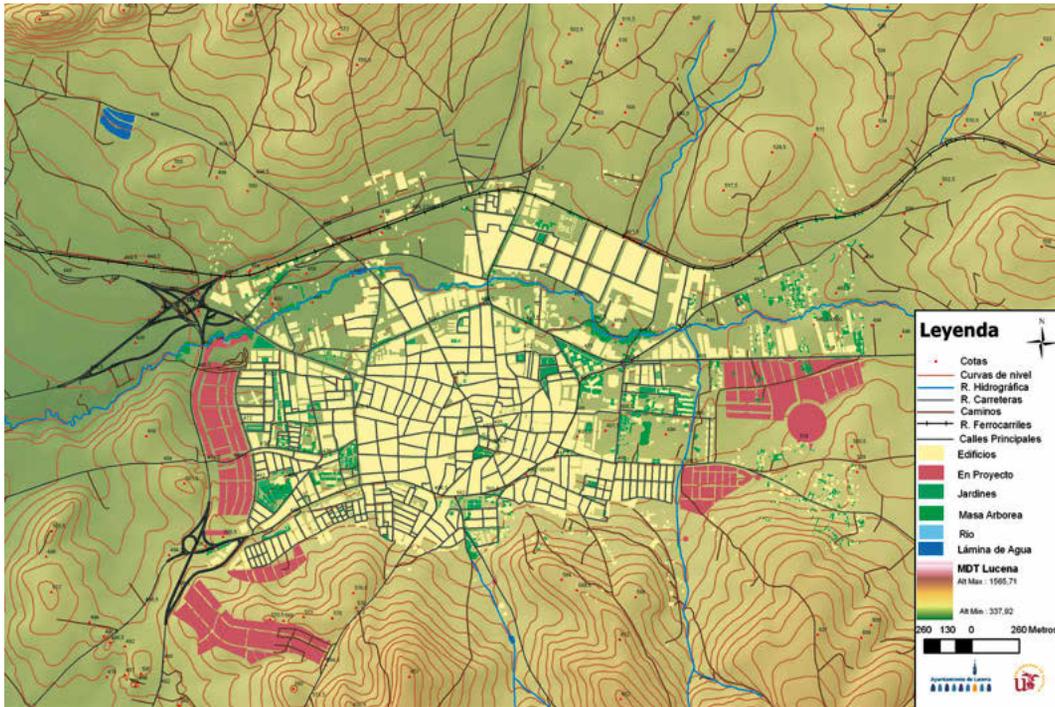


FIG. 1/ Núcleo urbano de Lucena

Fuente: Elaboración propia.

blemas destacados por todos: Lucena es una ciudad tomada por el automóvil. Un artefacto con el que tienen una relación paradójica: aunque son conscientes de que producen un gran malestar en la vida cotidiana de la ciudad, se jactan de ser la segunda ciudad de Europa en la relación entre automóviles y vecinos, lo que es para ellos una forma de exteriorizar su satisfacción con el crecimiento económico del que disfrutan.

3.2. En busca de una nueva organización del espacio urbano

En la fase posterior del plan (Posicionamiento Estratégico) se consideró que la expansión del núcleo urbano imponía una nueva forma de organización territorial para hacer más eficaz la gestión municipal que, como se aconsejaba, debería basarse en la democracia participativa. De este modo, la Oficina del Plan decidió emprender un análisis del territorio de modo que pudiera dividirse el casco urbano en sectores que facilitarían no sólo la gestión administrativa, sino también los procesos participativos y las políticas sociales y culturales que

debían emprenderse en el futuro para hacer efectivas el resto de las acciones que se recomendaban en el Plan. Fue con este objetivo con el que se inició la investigación cuyos resultados son la base de este artículo. La Oficina del Plan Estratégico de Lucena pidió al Grupo de Investigación «Cultura, Ecología y Desarrollo de Pequeños Territorios» de la Universidad de Sevilla una propuesta de división del espacio urbano y de ubicación de equipamientos municipales, especialmente los equipamientos socioculturales que debían valer para lograr varios de los objetivos propuestos en el Plan: espacio de interacción entre los vecinos y la administración local, espacio para la acción cultural en busca del fomento de la creatividad social, y sede de asociaciones ciudadanas de diverso tipo.

4. «Las ciudades de la ciudad»: la configuración de la red de centros socioculturales basada en la participación ciudadana

El estudio se formalizó en un proyecto de investigación titulado «Las ciudades de la ciudad: fundamentos sociales y culturales para

la reorganización territorial de la ciudad de Lucena». El objetivo era proponer una división territorial que al mismo tiempo fuera útil para la gestión municipal y, a través de la construcción de un centro representativo (los centros socioculturales), se constituyeran en espacios de referencia para los vecinos; «barrios» con los que pudieran identificarse y fueran la base para la organización ciudadana y su participación en la gestión de lo público. Esta resultaba una cuestión fundamental dado que la ciudad presentaba un panorama excesivamente fragmentario en lo que tenía que ver con la red de asociaciones vecinales, lo que impedía una correcta organización de los procesos participativos, una de las claves de la nueva gobernanza que el equipo de gobierno municipal quiere imponer en su gestión. Era preciso diseñar espacios que tuvieran la potencialidad de ser reconocidos como propios por los vecinos y que, al mismo tiempo, sirvieran como aglutinadores del movimiento vecinal para hacer posible la gestión participativa. Cada uno de esos territorios debería contar con un centro sociocultural de referencia.

El proyecto se planteó con el objetivo de diseñar una propuesta que fuera al mismo tiempo territorialmente homogénea, demográficamente equilibrada y socialmente integradora, tratando de evitar de este modo la segregación de espacios que comienza a fraguarse en las zonas de expansión de la ciudad posteriores a la década de los ochenta del siglo pasado, ya sea por su carácter elitista o por alojar a los vecinos de menor capacidad económica y en grave riesgo de exclusión en una sociedad que —a pesar de su reducida dimensión— ya comienza a tener todas las características de las grandes urbes. Asimismo, esta delimitación territorial debía tener una escala que fuera percibida por los vecinos como apropiada para ser recorrida a pie, donde todo se considerara cercano.

Notas metodológicas

El estudio se fundamentó en el principio ya enunciado por K. Lynch a partir de los años sesenta del siglo pasado (LYNCH, 1985, 2004), de que la ciudad no es solo un espacio físico, y que la territorialidad es una construcción social en la que las características geográficas del espacio no son más que una de las múltiples variables que han de tenerse en cuenta. El territorio, el lugar físico de un pueblo con historia, es el resultado de las relaciones dialécticas entre la geografía, la historia, las es-

tructuras sociales y económicas, y la cultura de sus habitantes, de modo que ninguna planificación territorial puede hacerse sin tener en cuenta la significación cultural que los territorios tienen para quienes los habitan (CAMPBELL & *al.*, 2009; GARCÍA, 1976; LYNCH, 1985, 2004; SAMPSON & *al.*, 1999; SUTTLES, 1972). En esta línea, el proyecto pretendió elaborar una nueva distribución territorial de Lucena basándose en cuatro principios:

1. la construcción histórica de la ciudad y el modo en que ésta quedaba plasmada en el callejero y en sus lugares simbólicos;
2. la topografía urbana, esto es la distribución física del espacio en plazas, calles y avenidas, conjuntos residenciales...;
3. la distribución física de la población, de modo que los espacios resultantes fueran en la medida de lo posible demográficamente homogéneos; y finalmente, aunque no menos importante,
4. la «topografía cultural», esto es, el modo en que los luceninos se proyectan en el espacio reconociéndolo y organizándolo, haciéndolo parte de su vida y de su forma de comportarse, identificándose con él e identificándolo con ellos.

El análisis se llevó a cabo en dos fases. En un primer momento se realizó un estudio extensivo en el que se pretendía obtener información sobre los principales problemas y carencias que los vecinos percibían en sus barrios y cómo pensaban que podrían mejorarse. En este caso se pasó un cuestionario en el que se pedía la valoración de treinta aspectos que en la Fase de Diagnóstico del Plan Estratégico (AYUNTAMIENTO DE LUCENA, 2008) se habían revelado como los que más preocupaban a los vecinos en relación con la organización del espacio urbano, la ubicación de los servicios municipales y los equipamientos públicos, y la vida cotidiana en la ciudad. El cuestionario se pasó de forma aleatoria a informantes de diversa condición (vecinos y vecinas sin especial connotación, comerciantes y profesionales de la localidad, y alumnos y alumnas de institutos de enseñanza secundaria).

En la segunda fase, una vez detectados los problemas principales y las aspiraciones que los vecinos tenían con respecto a su ciudad, la información se obtuvo fundamentalmente mediante la utilización de técnicas cualitativas propias del trabajo de campo antropológico, complementadas con información estadística fundamentalmente de carácter demográfico, análisis cartográfico y documentación municipal. En esta fase se reali-

zaron 13 entrevistas en profundidad, que fueron grabadas y posteriormente analizadas, a responsables políticos locales, a técnicos municipales y a dirigentes destacados del movimiento vecinal con larga tradición en el mundo asociativo. Asimismo se elaboraron tres cuestionarios con preguntas abiertas y cerradas, cada uno de ellos con un fin específico. Un cuestionario general orientado a obtener información sobre la percepción que los vecinos tienen de la ciudad, de sus límites interiores, de las características del barrio en el que viven y de sus diacríticos tangibles o intangibles, así como el uso que hacen del espacio urbano. Un segundo cuestionario estaba orientado a recopilar información sobre el conocimiento que tienen los vecinos de los equipamientos y servicios municipales y del uso que hacen de los mismos, así como de las deficiencias que veían en ellos y del modo de superarlas. Se elaboró finalmente un tercer cuestionario diseñado específicamente para entrevistar a los responsables de las 22 asociaciones de vecinos existentes en la ciudad: en este caso se pretendía obtener información específica sobre el movimiento asociativo vecinal, sus objetivos y actividades, sus ámbitos espaciales de acción, sus relaciones horizontales e institucionales, su percepción de la ciudad y sus límites internos, así como de las características de su propio barrio y sus problemas, y de sus demandas sobre equipamientos e instalaciones. Finalmente se llevó a cabo un intenso trabajo de observación sobre el terreno del uso que los vecinos hacían de los diferentes espacios de la ciudad y de los equipamientos municipales, lo que se reflejó en el diario de campo y en un importante archivo fotográfico que fue posteriormente analizado. Parte de la información fue tratada posteriormente mediante la utilización de Sistemas de Información Geográfica (SIG).

Con los resultados obtenidos en las dos fases de trabajo de campo, y siguiendo los cuatro criterios antes citados se elaboró una propuesta de organización del espacio urbano (a modo de distritos municipales o nuevos barrios) y de ubicación de los principales equipamientos municipales: centros escolares, centros de salud, equipamientos culturales, centros socioculturales y puntos del Servicio de Información y Atención al Ciudadano. Ambos temas han estado estrechamente relacionados con el objetivo de que los nuevos espacios urbanos fueran la base para la ubicación de los servicios y equipamientos a la vez que espacios de referencia para sus habitantes

4.1. La percepción cultural del espacio urbano

A los efectos que persigue este artículo conviene destacar el modo en que los lucentinos perciben su ciudad, según se pudo deducir de la información obtenida en el trabajo de campo. De ese modo de visualizar y vivir el espacio urbano dependería en buena medida la propuesta que se debía hacer y que debía satisfacer al tiempo los intereses de gestión de los responsables municipales y el modo en que la ciudad es vista y usada por los vecinos. Sólo de este modo los nuevos espacios podrían ser reconocidos por los vecinos y la ubicación de los equipamientos adecuada para los fines de ambos.

Centro y periferia

Los lucentinos tienen una visión algo contradictoria de la ciudad en la que viven. Conscientes como son del auge económico de Lucena, que atribuyen a la capacidad de trabajo de los lucentinos y a su espíritu emprendedor —«*muy relacionado con su pasado judío y comerciante*»—, lo que la ha convertido en un importante centro generador de empleo —«*Lucena da de comer a los pueblos de alrededor*»—, los lucentinos consideran que en los últimos años el pueblo ha crecido tanto que se ha convertido en «*casi una capital*». Una ciudad que perciben como la más importante de la provincia: «*A Córdoba le quitas Lucena y se queda en nada*». Pero, por otro lado, creen que su ciudad mantiene aún las características propias de un municipio rural, con el ambiente de un pueblo de hace cuarenta años.

Esta visión contradictoria de la ciudad se muestra claramente en la distinción que hacen entre el «centro», que es tanto como decir el pueblo que fue, y la «periferia». La percepción que tienen los lucentinos de lo que es el centro de la ciudad varía dependiendo del lugar en que residan y, por lo tanto, de la distancia que exista entre su domicilio y la Plaza Nueva que es considerada como el verdadero corazón de Lucena, el *centro* por antonomasia. Sin embargo, coinciden en que existen unos límites claros entre el «centro», entendido de una manera amplia, y la «periferia»: el cinturón formado por las rondas de San Francisco, de la Fuensanta y Llano de las Tinajerías, las calles Juego de Pelota, La Feria, Párroco Joaquín Jiménez Muriel, y Hoya del Molino, y la Avenida del Parque, con las distintas plazas que se ubican entre ellas. Este cinturón forma una suerte de frontera, límite simbólico que no sólo marca la

distinción entre la Lucena antigua —la que existía hasta el comienzo de los años setenta del siglo pasado— y la moderna (sobre todo en las expansiones realizadas hacia el este y el oeste) sino también, y lo que es más importante, una divisoria para la alteridad, para distinguir entre un «nosotros» —los lucentinos y la Lucena de *siempre*— y «ellos», los vecinos de la nueva Lucena, de barrios como Nelia de las Nieves, *El Poli* o Quebracarretas. Sólo las viviendas ubicadas en la zona conocida como La Barrera, al sur del caso urbano, que proceden de una primera expansión producida en los años sesenta del pasado siglo, parecen quedar libres de un cierto *estigma*. Como también, por otros motivos, las viviendas unifamiliares de reciente construcción ubicadas a las espaldas del jardín del antiguo convento del Carmen, en la margen de la carretera que sube al monte de Aras, conocidas popularmente como *Pijolandia*, en alusión a las características socioeconómicas de sus propietarios.

Lejos y cerca

Un tema aún más interesante para los objetivos que se perseguían, y estrechamente relacionado con el anterior, es la percepción que los vecinos tienen de las distancias en el interior del casco urbano de la ciudad. Y resulta más interesante por cuanto la percepción de la lejanía o cercanía de un equipamiento respecto al lugar de residencia será una variable fundamental a la hora de la utilización de los equipamientos por parte de los vecinos.

La distancia entre dos puntos cualesquiera en la ciudad no es una cuestión física sino cultural. La distancia entre esos dos puntos puede *objetivamente* ser expresada numéricamente en unidades de medida que todo el mundo entiende y ese número puede ser utilizado con fines de comparación y planificación. Pero la magnitud de esa distancia, en el caso de los mapas cognitivos (DOWNS & STEA, 1973; LYNCH, 2004) de los ciudadanos tienen de la ciudad en la que viven, es una cuestión cultural, esto es, está determinada no por la distancia física sino por la experiencia que tienen los propios vecinos, por la visión que tienen del lugar en el que viven. Es así que una distancia de unos 2 km, que podría recorrerse a pie en aproximadamente 30 minutos y resulta un pequeño trayecto para el habitante de una ciudad como París, Madrid o incluso Sevilla, para un vecino de una pequeña población de no más de mil habitantes podría ser considerado una distancia enorme para la que resulta necesario utilizar un vehículo automóvil. Excepto si el ve-

cino de esta pequeña población ha vivido durante un período de su vida en una ciudad de grandes dimensiones, o si por motivos laborales o de cualquier otro tipo ha visitado periódicamente alguna de estas últimas.

Como uno de los objetivos del estudio era determinar la mejor ubicación de los equipamientos municipales, una de las condiciones que debían cumplir es que los vecinos los consideraran suficientemente cercanos a sus domicilios, de modo que resultara fácil acercarse a ellos. Para obtener esta información se le preguntó a los lucentinos sobre la magnitud de la distancia entre su domicilio y algunos lugares de la ciudad significativos para su vida cotidiana: su lugar de trabajo, el centro escolar al que acuden sus hijos, el centro sanitario en el que reciben asistencia o el centro de la ciudad señalado por la Plaza Nueva y el edificio central del Ayuntamiento. Se les pidió que indicaran si se encontraban «*muy cerca*», «*cerca*», «*lejos*» o «*muy lejos*». Los resultados fueron trasladados al plano de la ciudad, donde se midieron las distancias y se obtuvieron las medias correspondientes, eliminando en cada caso las magnitudes máximas y mínimas, que pudieran estar mediatizadas por las experiencias o las condiciones particulares de los informantes respectivos.

El resultado obtenido aparece en la FIG. 2, representando en este caso las distancias relativas con relación al punto que es considerado el centro simbólico de la ciudad: la Plaza Nueva. Una simple mirada a esa representación gráfica de la percepción lucentina de las distancias resulta extremadamente ilustrativa: los vecinos de Lucena consideran que está *cerca* todo aquello que se encuentra a una distancia equivalente a las dimensiones que la ciudad tenía antes de la reciente y rápida expansión experimentada a partir de la década de los setenta del pasado siglo. Está *cerca* exactamente todo aquel espacio urbano que se encuentra dentro de los límites señalados para el *centro*, o las distancias equivalentes si se toma como referencia la distancia que existe desde el domicilio propio. Y están *lejos* todos los barrios que han crecido más allá de las *rondas*, excluyendo, claro está, aquel sector que está próximo al antiguo convento del Carmen, la zona conocida como La Barrera; y por extensión, lo que se encuentra más allá de la distancia equivalente a la que existe desde la Plaza Nueva hasta las *rondas*. Resulta también significativo que la franja de lo considerado como *lejos* sea extremadamente estrecha: poco más de 100 m separan lo que se considera como cercano y lo muy lejano. De nuevo se muestra que el lucentino considera que lo que está más allá de los primitivos arra-

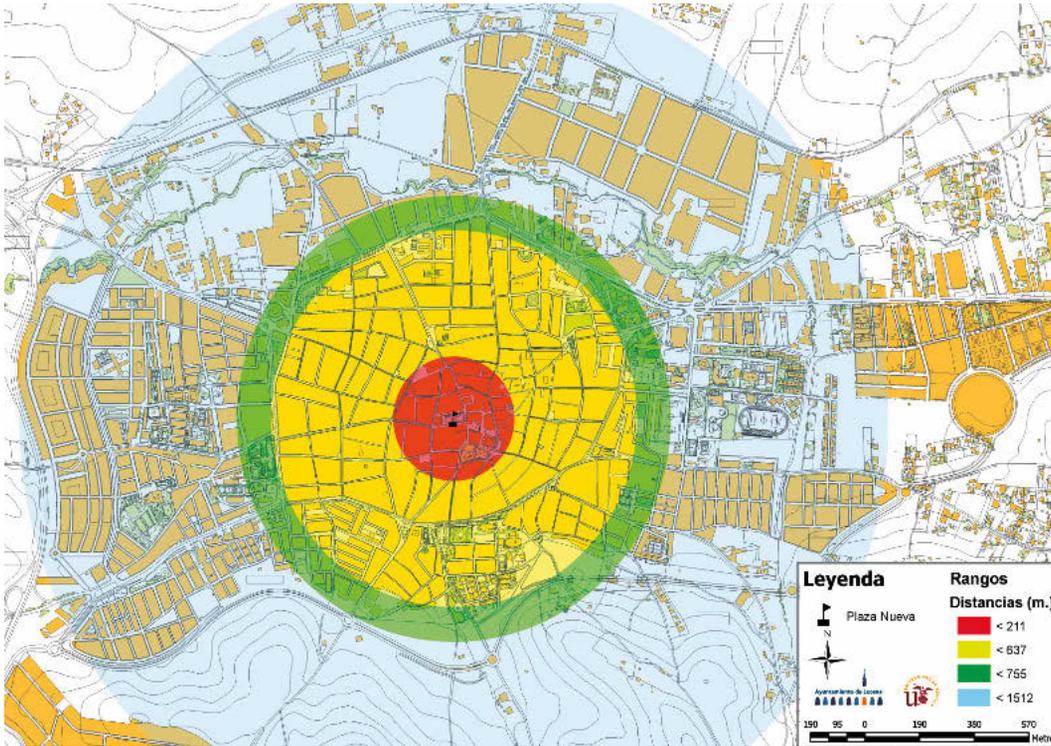


FIG. 2/ Percepción cultural de las distancias en Lucena

Fuente: Elaboración propia.

bales de la ciudad, como El Carmen o La Barrera constituye una suerte de extrarradio, aunque la distancia física entre cualquiera de esos puntos y el centro de la ciudad pueda ser recorrida a pie en poco más de 15 minutos.

Percepción local de las distancias

Muy cerca	< ± 200 m
Cerca	± 200-650 m
Lejos	± 650-750 m
Muy lejos	> ± 750 m

De este modo, las dimensiones culturales de Lucena se construyen subjetivamente a escala de las dimensiones físicas de la ciudad de los años sesenta del siglo pasado. Esta percepción de las distancias puede considerarse como una de las causas de que los luceninos que viven fuera de esa ciudad antigua, utilicen el automóvil cuando se tienen que desplazar al *centro* o cuando tienen que acudir desde este mismo *centro* a cualquier lugar situado en la *periferia*. Y con ello se puede también explicar parcialmente la saturación de tránsito rodado que sufre la ciudad, el problema endémico de

la escasez de estacionamientos para automóviles y la demanda de un aparcamiento subterráneo en la Plaza Nueva, aspectos todos ellos constatados ampliamente en el Diagnóstico realizado para la redacción del Plan Estratégico de la ciudad.

4.2. La organización del espacio urbano

La consideración de esta percepción de las distancias ha sido pues una de las variables fundamentales en la propuesta de organización del espacio urbano, de la descentralización administrativa y de la ubicación de los equipamientos municipales. Como de lo que se trataba en primer lugar era de distribuir la ciudad (muy desarticulada como consecuencia del rápido crecimiento de los últimos treinta años) en sectores que, sirviendo como distritos municipales para la gestión municipal, se pudieran convertir posteriormente en espacios de referencia para sus habitantes, como «barrios» en los que los vecinos tuvieran no solo acceso a los servicios sino también referentes simbólicos, se propuso la distribución que se presenta en la FIG. 4.

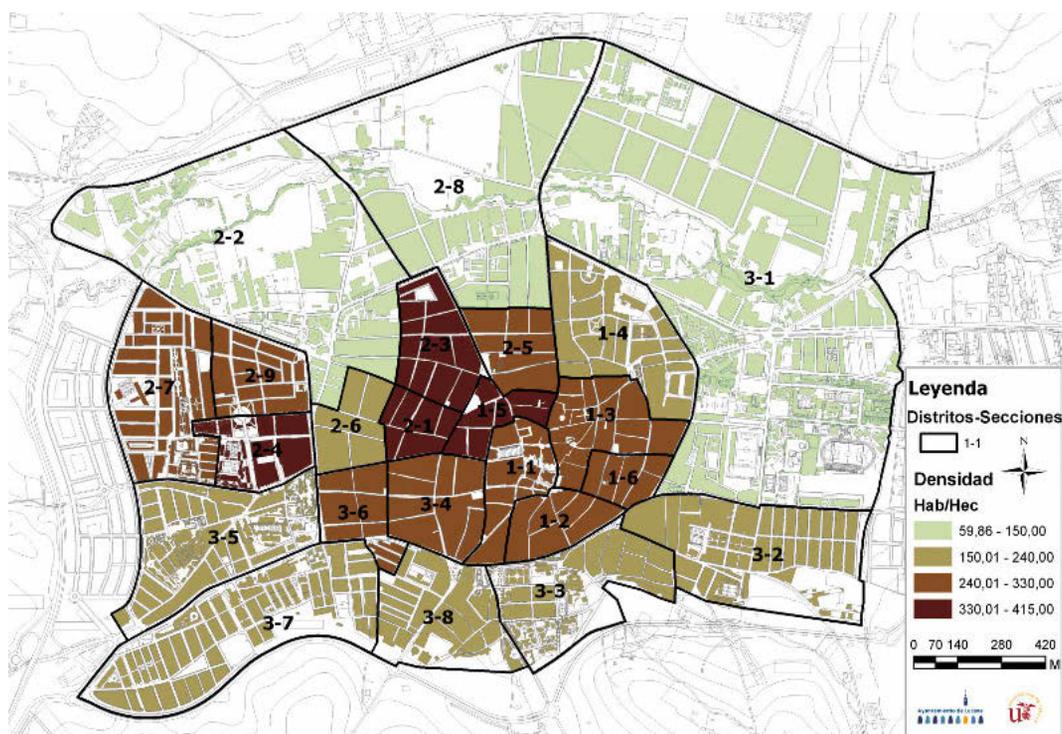


FIG. 3/ Lucena: densidad de población en los distritos electorales

Fuente: Elaboración propia.

La organización del espacio se ha realizado teniendo en cuenta criterios históricos, de topografía urbana, de distribución de la población que se refleja en la FIG. 3 y que algunos autores consideran una variable fundamental en la calidad de vida urbana (CRAMER & *al.*, 2004), además de la representación que los vecinos tienen de Lucena, de su mapa cognitivo. Como se indicó arriba, se trató de que la división fuera territorialmente homogénea, demográficamente equilibrada y socialmente integradora.

Se ha propuesto dividir la ciudad en siete sectores. Los dos primeros, limitados por las rondas, comprenden la mayor parte de la agrociedad ciudad que existía antes de la gran expansión consecuencia del desarrollo industrial experimentado con posterioridad a los años setenta del siglo pasado. Se trata de la ciudad antigua, la que los vecinos consideran la Lucena de siempre o *el centro*, en la que se ha separado la ciudad histórica (Distrito I) que debería tener un tratamiento especial por su valor monumental y urbanístico. Si el centro histórico, que es también la zona comercial de la ciudad, se caracteriza por contener los principales monumentos arquitectónicos de la ciudad (templo de San Mateo y Castillo del Moral),

el ayuntamiento y la plaza principal, el resto del casco antiguo (Distrito II), también con creciente vocación comercial en las principales arterias, se distingue por la existencia de ermitas y templos que en tiempos estuvieron extramuros de la ciudad, y por el conjunto de plazas y «llanetas» que articulan el viario en el sector norte.

Los otros cinco sectores están delimitados por las mismas rondas en su cara interior y por avenidas que los vecinos consideran como fronteras simbólicas, como divisorias importantes entre unos espacios y otros. La mayor parte de la población que habita estas zonas de expansión urbana se encuentra en los sectores III, IV y V. Cada uno de ellos contiene a su vez monumentos o espacios comunes que pueden convertirse en lugares distintivos que caractericen el barrio: la Plaza de La Barrera y las iglesias del Carmen y San Juan en el Distrito III; la barriada conocida como Quiebracarretas y la ermita de Ntra. Sra. del Valle en el Distrito IV; y las instalaciones deportivas en el Distrito V, que es a su vez la zona de futura expansión urbana ya que en las otras direcciones, como se puede observar en la FIG. 1, la expansión queda imposibilitada por barreras naturales o grandes vías de comunicación. El sector VI, en el noroeste de la ciudad, está

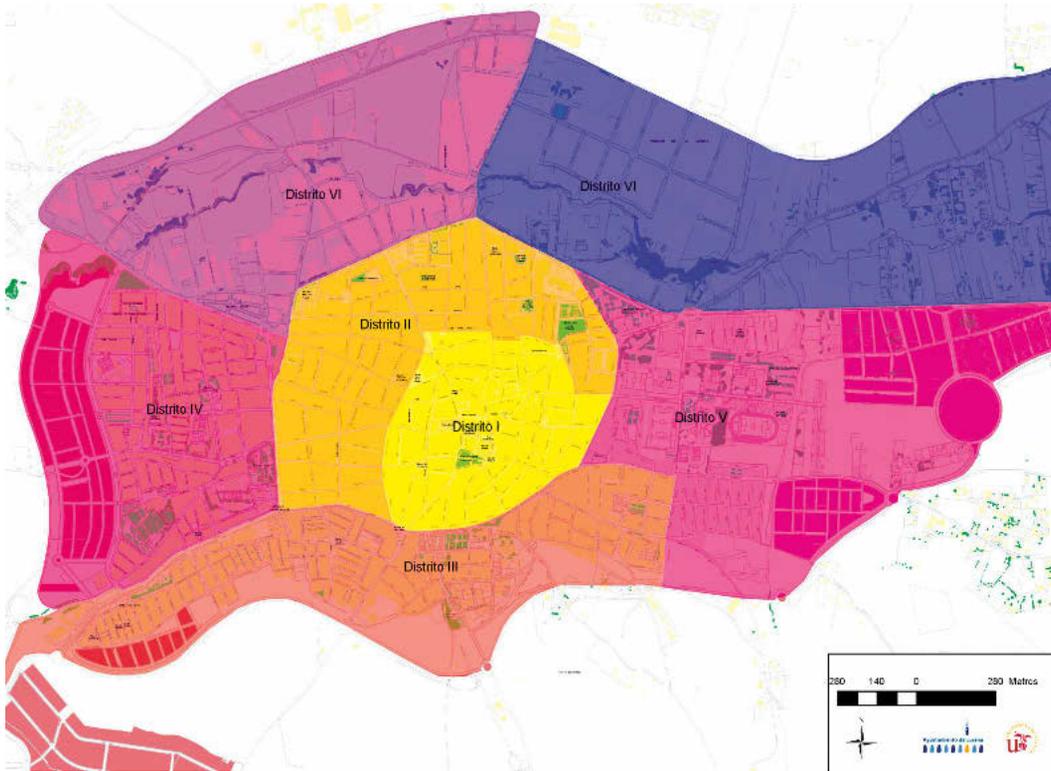


FIG. 4/ Propuesta de división en distritos de la ciudad de Lucena

Fuente: Elaboración propia.

prácticamente despoblado y concentra grandes equipamientos urbanos, como el recinto ferial y la plaza de toros, así como la vía verde que ocupa el antiguo recorrido de la vía del ferrocarril; y el sector VII, al noreste, que en la actualidad está ocupado básicamente por instalaciones industriales y de servicios que aún no se han realojado en los polígonos industriales que forman parte de la nueva planificación del territorio municipal y que en el futuro deberá ser transformado en su totalidad en zona residencial.

4.3. La ubicación de los Centros Socioculturales

A partir de esta organización del espacio de la ciudad, un análisis combinado de la cantidad y distribución de la población urbana, incluyendo la previsión de crecimiento que se desprende del PGOU (FIG. 3), además de la introducción de la variable relativa a la percepción local de las distancias, permitió —con la utilización de un Sistema de Información Geográfica— proponer la ubicación de los Centros Socioculturales que la corporación municipal de la ciudad

pretendía convertir en lugares de referencia de cada uno de los sectores urbanos, en el lugar en que se materialicen las relaciones —no sólo administrativas— entre el ayuntamiento y los vecinos, además de centro de las políticas culturales y de la interacción vecinal; el lugar en el que se impulse la producción del capital social que Lucena precisa para llevar adelante su proyecto de futuro.

La propuesta es la construcción de cinco centros socioculturales (o la remodelación de algunos de los ya existentes en el caso de que reunieran las condiciones adecuadas) en los lugares indicados en el plano (FIG. 5). De los cinco equipamientos, el ubicado en el centro de la ciudad antigua debería servir a la población que habita en los dos distritos en que se propone dividir esta parte de Lucena. La razón es que esta parte de la ciudad cuenta con otras instalaciones socioculturales de diversa clase (centro juvenil, biblioteca, auditorium...) y no precisa de más equipamiento, además de que la distinción de dos sectores en este casco antiguo es debida fundamentalmente a la diferencia de trato entre la ciudad histórica y el

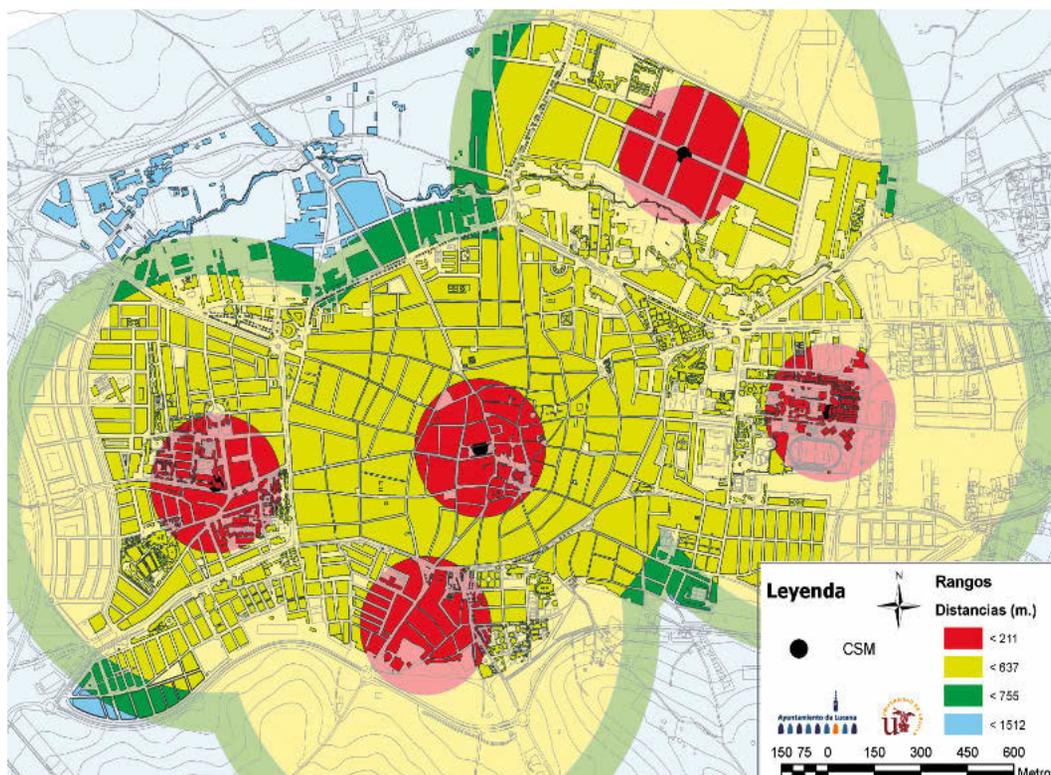


FIG. 5/ Propuesta de ubicación de los centros socioculturales

Fuente: Elaboración propia.

resto de la ciudad antigua. Los otros cuatro servirían cada uno a uno solo de los sectores que contarían así con un centro de referencia que, además de servir como sede para las acciones sociales y culturales, contribuiría a la articulación del espacio urbano y, junto con otros lugares o edificios singulares, a la creación de una suerte de nuevos barrios. No se propone la construcción de un centro en el sector VI debido a que en la planificación de la ciudad este espacio se reserva fundamentalmente para equipamientos generales y zona de ocio, con menos superficie destinada a fines residenciales.

Una de las virtualidades más interesantes de la propuesta es precisamente la ubicación de los equipamientos. Como se puede constatar en la FIG. 5, si se superpone a la ubicación de los centros la percepción de las distancias que tienen los luceninos, es fácil ver que todos están dentro del intervalo que podría considerarse cercano a la población a la que deben servir. Únicamente algunos pocos espacios residenciales quedan a más de 650 m de su centro de referencia, y ninguno está situado a

una distancia mayor de 755 m de la zona residencial, que podría considerarse como muy lejana en términos locales, ni siquiera en el caso de los espacios planificados como de expansión residencial en el PGOU, en los extremos Este y Oeste del casco urbano. Solamente la mayor parte del Distrito VI queda marcada como «muy lejana» con respecto a alguno de los centros, pero la vocación particular de esta parte de la ciudad hace que ello no suponga un impedimento para los intereses de la población, manifestado en las diversas consultas realizadas para la elaboración de este estudio, ni de los responsables municipales. La ubicación próxima de los centros socioculturales a la población de cada uno de los sectores haría posible que los vecinos no tuvieran reticencias para acudir a ellos a causa de su lejanía, y ello permitiría a los responsables municipales y a los sectores más activos de la ciudad desarrollar en ellos las acciones de carácter social y cultural (y en su caso la aproximación de la oficina municipal a los vecinos) que se pretenden para conseguir los fines planteados en los proyectos derivados del Plan Estratégico diseñado para construir la Lucena del futuro.

5. Conclusión

Como se ha puesto de manifiesto en las orientaciones institucionales y en la literatura científica, el nuevo modelo de Desarrollo Urbano Integral supone un cambio sustantivo en las políticas públicas porque implica un nuevo estilo en el diseño y en los contenidos de las mismas. En lo que tiene que ver con el estilo, se impone la *gobernanza territorial* como método de trabajo, lo que implica que para su diseño y ejecución es preciso establecer mecanismos de colaboración y concertación con otros niveles de gobierno y especialmente con la sociedad civil. En cuanto a los contenidos es necesario que las intervenciones públicas sean integrales, esto es, que incorporen actuaciones en los aspectos ambientales, económicos, culturales y sociales del territorio urbano en el que, además, han de cuidar de que no se generen situaciones de desequilibrio, con el riesgo de marginalización que implican, entre los distintos sectores o barrios que conforman la ciudad. Eso implica, entre otras cuestiones, poner en funcionamiento estructuras institucionales y organizativas que hagan posible, de un lado, la real participación ciudadana en la definición de los problemas a resolver, los objetivos a alcanzar y el modo de conseguirlo, lo que comporta dotar a la urbe de los recursos necesarios para incrementar su capital social, esto es de las condiciones precisas para que la participación ciudadana sea efectiva; al mismo tiempo que se dota a los barrios de recursos y equipamientos para lograr el equilibrio económico, social o cultural al que se aspira.

En este trabajo hemos tratado de mostrar la metodología específica llevada a cabo en el contexto del Plan Estratégico de la ciudad de Lucena (Córdoba), que se ha elaborado según los principios del Desarrollo Urbano Integral, para lograr algunos de sus objetivos en los campos de la participación ciudadana y el equilibrio territorial. En la fase de diagnóstico del Plan Estratégico se había detectado que el

capital social era muy pobre en la ciudad, lo que plantearía problemas a la hora de llevar a cabo en el futuro políticas basadas en la participación ciudadana (como se reclama en el modelo de la gobernanza territorial) al tiempo que existía un notable desequilibrio en la dotación de equipamientos de naturaleza sociocultural entre los distintos sectores de la ciudad (percibido claramente por los vecinos como uno de los problemas a resolver), sectores que además, por el rápido y desordenado crecimiento experimentado en los últimos decenios, carecían de centros de referencia para sus habitantes. El número y la ubicación de los centros cívicos socioculturales que deberían servir como lugares de interacción vecinal, espacios para las políticas de promoción cultural y referentes territoriales era el problema a resolver.

Mediante la metodología presentada, que ha tenido en cuenta fundamentalmente la percepción que los vecinos tenían del problema y de su solución, así como algunos aspectos centrales de la cultura local, ha sido posible definir la ubicación y la funcionalidad de los centros socioculturales. El número y la ubicación de los equipamientos que servirán también para estructurar y equilibrar el espacio urbano, se definió en base a la distribución de la población en el espacio urbano y a la percepción que luceninos tienen de las distancias físicas en la ciudad, de modo que todos consideraran que disponen de un centro cercano, lo que debe servir para que cumplieran con mayor facilidad las funciones que se esperan de ellos tanto en el plano de la creación de redes sociales como de referencia (como centro de los barrios) y favorecedores del equilibrio territorial, así como de espacios para la acción y la promoción cultural. Finalmente los centros socioculturales, estratégicamente ubicados en la ciudad, serán un elemento fundamental de la estructura organizativa y el diseño institucional de la administración local, ya que se prevé que instrumentalicen, en clave de cercanía ciudadana, buena parte de las actuaciones que impulse el gobierno local.

6. Bibliografía

- ARPAR, J. & J. DOMÍNGUEZ (1997): «La localización urbana de las políticas culturales: bases para un análisis sociológico en la comunidad autónoma del País Vasco». *Papers*, 51: 13-34
- AYUNTAMIENTO DE LUCENA (2008): *El Plan estratégico de la ciudad de Lucena*. Ayuntamiento de Lucena. Lucena.

- BIANCHINI, F. (1993): «Remaking European Cities: the Role of Cultural Policies», en F. BIANCHINI & M. PARKINSON (eds.), *Cultural Policy and Urban Regeneration. The West European Experience*. Manchester University Press, Manchester.
- (1994): «Política cultural y desarrollo de la ciudadanía». *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 9: 105-120.

- (1999): «Cultural planning for urban sustainability», en L. NYSTROM & C. FUDGE (eds.) *Culture and Cities. Cultural Process and Urban Sustainability*. The Swedish Urban Development Council. Stockholm.
- BLANCO, I. (2005): «Políticas de regeneración urbana en Barcelona: distintos modelos en una misma ciudad», *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.
- (2007): «Políticas urbanas de inclusión socio-espacial. La experiencia de Barcelona». *Biblioteca Virtual TOP*, <http://www.top.org.ar>
- & GOMÀ, R. (2002): *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel. Barcelona.
- BORJA, J. (1998): «Ciudadanía y espacio público», *Ambiente y Desarrollo*, XIV (3): 13-22.
- & M. CASTELL (1998): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. Barcelona.
- BOURDIEU, P. (1986): «The forms of capital», en J. Richardson (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- BRUGUÉ Q. & R. GOMÀ (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel. Barcelona.
- CAMPBELL, E.; HENLY J.R.; D.S. ELLIOT & K. IRWIN (2009): «Subjective constructions of neighborhood boundaries: lessons from a qualitative study of four neighborhoods», *Journal of Urban Affairs*, 31 (4): 461-490.
- COLEMAN, J. S. (1988): «Social Capital in the Creation of Human Capital». *The American Journal of Sociology*, 94: 95-120.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Política de Cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*. COM (2006) 385 final. Comisión Europea. Bruselas.
- (2006b): *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*. COM (2005) 718 final, Comisión Europea, Bruselas.
- (2007): *Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. Comisión Europea. Bruselas.
- CRAMER, V.; S. TORGERSEN & E. KRINGLEN (2004): «Quality of Life in a City: The Effect of Population Density». *Social Indicators Research*, 69: 103-116
- DEAR, M. (2002): *The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*. University of California Press. Berkeley.
- DOWNES, R. & D. STEA,(1973): «Cognitive Mapping and Spatial Behavior: Process and Products», en DOWNES, R. & D. STEA,(eds.) *Image and Environment: Cognitive Mapping and Spatial Behavior*. Chicago, Aldine: 8-26.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2006): *Marco Estratégico Nacional de Referencia*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- EVANS, G. (2003): «Hard-branding the Cultural City. From Prado to Prada». *International Journal of Urban and Regional Research*, 27 (2): 417-440.
- FAINSTEIN, S. S. (2001): *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000*. University of Kansas Press. Lawrence, KA.
- FARINÓS, J. (2008): «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda», *Boletín de la AGE*, 46: 11-32.
- FERNÁNDEZ, J. M. (1997): *Planificación Estratégica de Ciudades*. Gustavo Gili. Barcelona.
- FLORIDA, R. (2009): *Las ciudades creativas*. Paidós. Barcelona.
- FONT, J. & M. RIVERO (1999): «Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial» en J. SUBIRATS (Ed.), *¿Existe la sociedad civil en España?* Estudios de la Fundación Encuentro. Barcelona.
- GARCÍA, B. (2008): «Política cultural y regeneración urbana en las ciudades de Europa Occidental: lecciones aprendidas de la experiencia y perspectivas para el futuro». *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7 (1): 111-125.
- GARCÍA, J. L. (1976): *Antropología del territorio*. Taller de Ediciones JB. Madrid.
- GARCÍA, M. (2007): *La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno*. Estudios y Comentarios, 10. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2009): *La ley de Barrios: una apuesta colectiva para la cohesión social*. Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- GOMÀ, R. & J. SUBIRATS (1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel. Barcelona
- HANNIGAN, J. (1998): *Pleasure and Profit in the Postmodern Metropolis*. London and New York: Routledge.
- HARVEY, D. (1989): *The Urban Experience*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- HUTCHINSON, J. (2000): «Urban policy and Social Exclusion», en J PERCY-SMITH (ed.) *Policy Responses to Social Exclusion*. Open University Press. Londres.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- KEESTELOT, C. (2003): «Urban socio-spatial configurations and the future of European cities». Paper presentado al *Eurex online seminar*, 20 de febrero. www.shakti.uniurb.it/eurex
- KONG, L. (2000): «Culture, Economy and Policy: Trends and Developments». *Geoforum*, 31 (4): 385-390.
- LOURY, G. C. (1976): «A Dynamic Theory of Racial Income Differences». *Discussion Papers*, 225. *Northwestern University*, Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science. Evanston, IL.
- LYNCH, K. (1985): *La buena forma de la ciudad*. Gustavo Gili (original de 1981). Barcelona.
- (2004): *La imagen de la ciudad*: Gustavo Gili (original de 1960). Barcelona.
- MARCUSE, P. & R. VAN KEEMPEN (eds.) (2000): *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* Blackwell Oxford.
- MARTÍN, A. & R. MERINERO (eds.) (2010): *Planificación Estratégica Territorial: estudios metodológicos*.: Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía. Sevilla.

- MARTÍNEZ, E. (2008): «La competitividad regional y urbana dentro de la agenda territorial europea». *En XI Jornadas de Economía Crítica*. Bilbao.
- MAYER, H. & P. L. KNOX (2006): «Slow cities: sustainable places in a fast world». *Journal of Urban Affairs*, 28 (4): 321–334.
- MILES, M. & M. HALL & I. BORDEN (2000): *City Cultures Reader*. Routledge. London.
- PASCUAL, J. M. (1998): *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- PASCUAL, J. M. (2002): *La gestión estratégica de las ciudades*. Sevilla: Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- & M. TARRAGONA, (2009): *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional*. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- PUTNAM, R. (1993a): «The Prosperous Community: Social Capital and Public Life». *The American Prospect*, 13: 35-42.
- (1993b): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. Princeton.
- REYNOSO, C. (2010): *Análisis y diseño de la ciudad compleja: Perspectivas desde la antropología urbana*. Editorial Sb. Buenos Aires.
- SAMPSON, R. J.; J.D. MORENOFF & F. EARLS (1999): «Beyond social capital: Spatial dynamics of collective efficacy for children». *American Sociological Review*, 64: 633–660.
- SASSEN, S (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press. Princeton.
- (2009): *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: Akal.
- SORKIN, M. (1992): *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space*. Nueva York University Press. Nueva York.
- STONE, C. (2004): «It's more than the economy after all: Continuing the debate about urban regimes». *Journal of Urban Affairs*, 26(1): 1–20.
- SUTTLES, G. D. (1972): *The Social Construction of Communities*. University of Chicago Press. Chicago.
- VAN DEN BERG, J. (2003): «The Infrastructure of Urban Tourism: A European Model?» en D. R. JUDD, (ed.), *The Infrastructure of Play: Building the Tourist City*. M.E. Sharpe. Armonk, New York.
- ZAMORA, E. (1994): «Sociedad local y sistemas mundiales: el papel de la cultura en el desarrollo territorial», en *La función de la cultura en el desarrollo local*: 21-31. Diputación Provincial de Córdoba, Córdoba.
- ZUKIN, S. (1982): *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change*. John Hopkins University Press. Baltimore.
- (1995): *The Cultures of Cities*. Blackwell. Oxford.