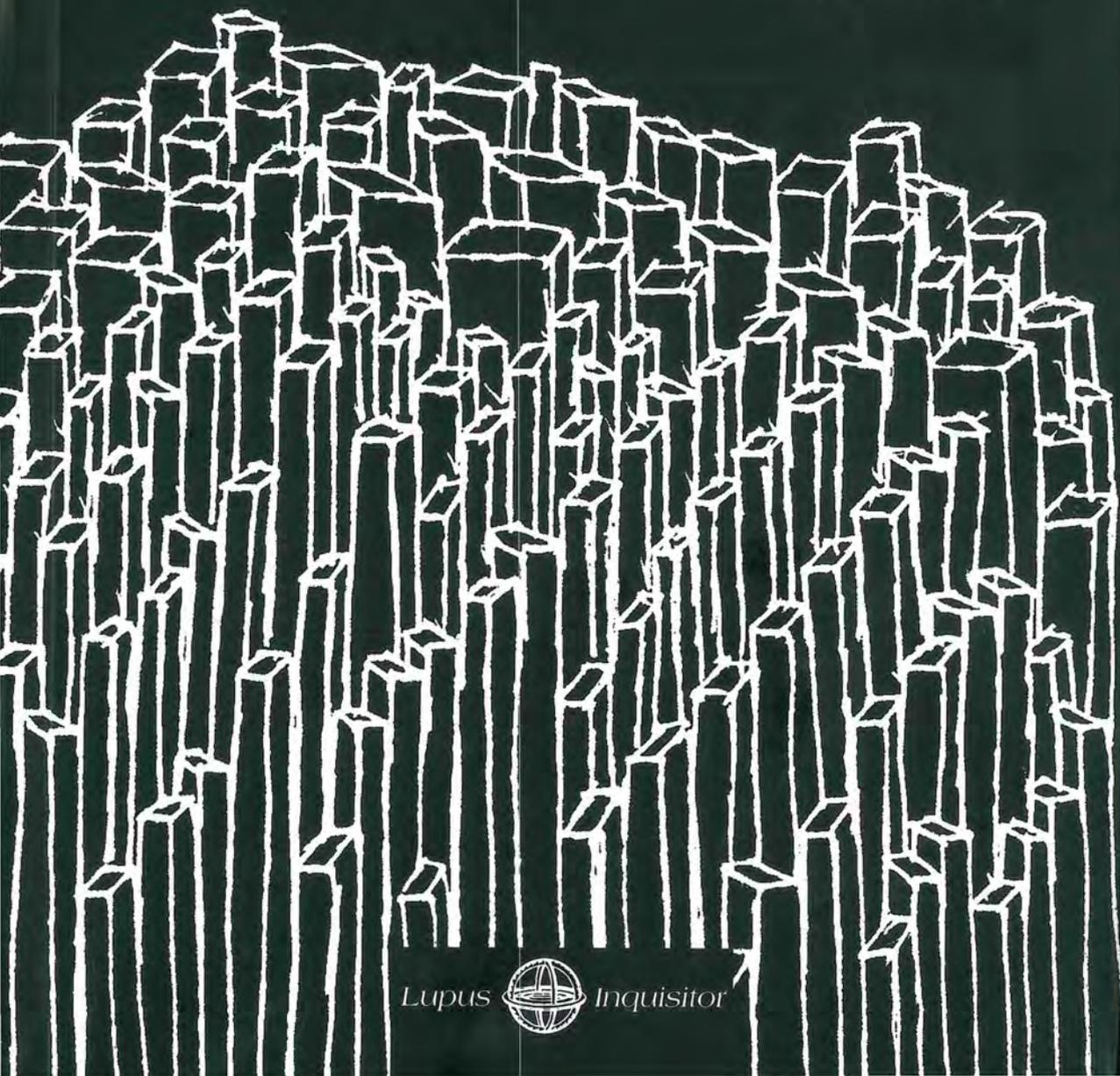


Ciudad, Territorio y Patrimonio, Materiales de investigación II

Alfonso Álvarez Mora
Francisco Valverde Díaz de León
Coordinadores



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Carlos Velasco Arzac

Rector

María Eugenia Mena Sánchez

Directora General Académica

Carlos Escandón Domínguez

Director General de Promoción y Desarrollo Institucional

José Valderrama Izquierdo

Director del Departamento de Arte, Diseño y Arquitectura

Jorge Arturo Abascal Andrade

Director del Centro de Difusión Universitaria

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

Jesús María Sanz Serna

Rector

Juan Luis de las Rivas Sanz

Director

Alfonso Álvarez Mora

*Coordinador del Programa de Doctorado
en Ciudad, Territorio y Patrimonio*

CIUDAD, TERRITORIO Y PATRIMONIO
Materiales de investigación II

Alfonso Álvarez Mora
Francisco Valverde Díaz de León
Coordinadores

Universidad Iberoamericana Puebla
Universidad de Valladolid

Ciudad, territorio y patrimonio : materiales de investigación II

1. Urbanismo - Puebla. 2. Planificación urbana - México - Puebla. I. t.

HT 169.M6 C58.2004

Ricardo Escárcega Méndez

Coordinación editorial

Rodrigo Pardo Fernández

Juan Jorge Ayala

Formación tipográfica

Susana Plouganou Boiza

Cuidado de edición

Valentina

Diseño de portada

Ilustración de portada: *Ciudad*, dibujo a lápiz de Jorge Arturo Abascal

Primera edición, febrero de 2004

ISBN: 968-7507-86-1

© Universidad Iberoamericana Puebla

Boulevard del Niño Poblano 2901

Unidad Territorial Atlixcáyotl

CP 72430, Puebla, Pue., México

publicaciones@iberopuebla.net

© Instituto Universitario de Urbanística

Universidad de Valladolid

Escuela Técnica Superior de Arquitectura

Ctra. de Salamanca s/n

CP 47014, Valladolid, España

insur@uva.es

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Índice

Presentación

Francisco Valverde Díaz de León

7

Introducción

Alfonso Álvarez Mora

9

Crecimiento urbano y conflictividad en la periferia surponiente
de la ciudad de Puebla

Oscar D. Soto Badillo

13

Producir ciudad en la periferia urbana: el caso del Sicoval
en el sureste de Toulouse

Francois Tomas

59

El papel de la planificación urbana en la ciudad sostenible:
viejas ideas para problemas nuevos

Juan Luis de las Rivas Sanz

73

Reflexiones en torno al planeamiento urbano

Julio García Lanza

93

Thinking About The Cultural Landscape and the Landscape
of Culture

Ignacio San Martin

117

- Turismo y desarrollo en las ciudades históricas iberoamericanas.
Desafíos y oportunidades
Miguel Ángel Troitiño Vinuesa
133
- La casa e la città
Alberto Mioni
153
- La necesidad de reciclar las periferias. Estudio sobre el barrio
de la Rondilla en Valladolid
María A. Castrillo Romón y Manuel Domingo Vaquero
169
- La intervención urbanística en el patrimonio edificado
Nicolás López Tamayo
195
- Algunas notas para una revisión crítica de la disciplina urbanística
Fernando Roch
205
- Modelos de desarrollo urbano. De la ciudad compacta
al metropolitano disperso
Alfonso Álvarez Mora
227
- Principales agentes y actores en el desarrollo de la ciudad de México
entre 1921 y 1950
Lilian Salazar Díaz
263
- Strumenti urbanistici e politiche per la sostenibilità urbana.
Il caso di Milano, Italia
Corinna Morandi
291
- El territorio y la ciudad en el ámbito de la narrativa hispanoamericana
Sergio Cházaro Flores
331
- Panorama general de la evolución urbana de la zona de Tlatelolco
y las fuerzas que detonaron el proyecto del conjunto urbano
"Presidente Adolfo López Mateos"
Guillermo Sánchez Rueda
339
- En pos de la utopía: la planeación social sustentable en el centro histórico
de la ciudad de Puebla, México
Virginia Cabrera Becerra
363

Presentación

Francisco Valverde Díaz de León*

A

Francois Tomas

In memoriam

Dos asuntos fundamentales deben abordarse en la educación superior en el país, que son insoslayables para la universidad mexicana: el primero se refiere a la formación de personas para la investigación; el segundo, no menos importante, al impulso de ésta para posibilitar la salida de nuestras crisis sociales recurrentes, de modo que hagamos aportaciones sustantivas y en el sentido de colocar a nuestras comunidades en una posición que les permita desarrollarse ahora y hacia el futuro.

La Universidad Iberoamericana Puebla y la Universidad de Valladolid, España, convergen en un esfuerzo común y presentan los frutos de una experiencia educativa que con solidez va encontrando canales para su difusión en el país.

El contenido de este texto representa el trabajo de investigación de profesores que conforman una red de personas que estudian el fenómeno de la ciudad, su relación con el territorio y los avatares del patrimonio en contextos tan diversos como el europeo, el norteamericano y el mexicano. A ellos se ha agregado el talentoso trabajo de los estudiantes más destacados que, de algún modo, inician su incorporación a este grupo internacional de expertos.

Como secretario técnico del Doctorado me parece relevante destacar el interés que empieza a despertar nuestro programa en el país. Por un lado, las instituciones que han confiado la formación de sus académicos e investi-

* Arquitecto, candidato a doctor por la Universidad de Valladolid, docente, investigador y exdirector del Departamento de Arte, Diseño y Arquitectura de la Universidad Iberoamericana Puebla, México.

gadores en él: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Instituto Nacional de Antropología e Historia y la misma Universidad Iberoamericana; por otro, los resultados preliminares del análisis puesto a consideración de los Comités Interinstitucionales para Evaluación de Educación Superior (CIEES), particularmente el Comité de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (CADU).

Asimismo, la pluralidad enriquecedora de los orígenes disciplinares y profesionales de nuestros estudiantes: sociología, medicina, antropología, economía y arquitectura, aunado a la riquísima experiencia de los profesores, hacen imaginar y posibilitar el futuro promisorio de lo que cuidadosamente hemos planteado y revisado entre el Departamento de Arte, Diseño y Arquitectura (Universidad Iberoamericana Puebla) y el Instituto Universitario de Urbanística (Universidad de Valladolid).

Finalmente, creo que son los resultados de las personas concretas —que en nuestro caso se dan a través de su participación en este programa—, los que nos permiten sentirnos satisfechos con nuestro trabajo educativo. Aún queda mucho por escribir en cuanto a ello.

Introducción

Alfonso Álvarez Mora*

Los artículos que se han recopilado, para hacer realidad el contenido de este libro, responden, todos ellos, a las lecciones que los profesores del Programa de Doctorado "Ciudad, Territorio y Patrimonio", han impartido, durante el bienio 2001-2002, en la Universidad Iberoamericana de Puebla. Con dichos artículos se ha pretendido abarcar todos y cada uno de los aspectos que deben contemplarse en el marco disciplinar de la Planificación Urbana y Territorial. El título del Programa hace referencia a la dimensión conceptual que alcanza el citado marco. Por un lado, la *ciudad*, es decir, el objeto clásico por excelencia en función del cual comenzó a tomar cuerpo y a desarrollarse, allá por la segunda mitad del siglo XIX, la disciplina del Urbanismo. En sus orígenes, esta disciplina entendía, sobre todo, de aquellos aspectos estrictamente relacionados con la planificación urbana, con la ordenación de la ciudad, adoptándose, por entonces, los primeros puntos de vista con respecto a lo que tenía que ser objeto de planificación. Ese objeto, u objetos, a planificar, debían estar implicados, se decía, con lo existente construido, con lo que se manifestaba, al final, por vía construcción físico-arquitectónica, muy raramente, por el contrario, con el territorio que se encontraba fuera de esa categoría construida, o en perspectivas de consolidarse como tal.

Asumiendo estos orígenes, pero abriéndonos a perspectivas más amplias, el Programa de Doctorado incluye, también, en su título, la palabra

* Arquitecto, doctor por la Universidad Politécnica de Madrid. Coordinador del Programa de Doctorado en Ciudad, Territorio y Patrimonio, profesor e investigador de la Universidad de Valladolid, España.

Territorio, lo que quiere decir que nos estamos comprometiendo con la idea de superar el alcance limitado, en origen, que asumía la disciplina del Urbanismo, apostando, en contrapartida, por una planificación que entiende lo construido no sólo como aquello que es exclusivo de la ciudad, sino, también, como manifestación y expresión de todos y cada uno de los procesos que, al final, han materializado la realidad físico-productiva de un territorio concreto. Territorio que no tiene por qué coincidir, únicamente, con aquel que se expresa a través de una dinámica exclusivamente urbana. La construcción, en este sentido, hay que entenderla no sólo como expresión de componentes edificatorios relacionados, en exclusividad, con tipologías arquitectónicas reconocibles como tales, sino, también, como la espacialización de complejos infraestructurales de todo tipo, entiéndase caminos, recorridos hidrográficos, carreteras, sendas, cañadas, etc., sin olvidar manifestaciones productivas como cultivos, bosques, paisajes, es decir, todo lo que constituye, expresa y proporciona contenido a una riqueza patrimonial existente. Y es precisamente esta última palabra, Patrimonio, la que aparece completando el título del Programa.

Con ello deseamos indicar que el objetivo de la planificación no es, en exclusiva, como aún se sigue considerando en ambientes profesionales conservadores muy interesados en prácticas especulativas, la *ciudad construida*, incluido su *territorio* más cercano, ni siquiera aquel otro que, como decíamos, es producto de dinámicas propias de procesos muy directamente implicados con lo urbano. Ahora, la planificación hay que comenzar a entenderla como una práctica que, necesariamente, debe partir de lo que existe, englobando en este vocablo todo lo que, en la amplitud que nos proporciona el término construido, se ha conformado históricamente como un "producto social". Y aquí no caben ambigüedades. Se trata de todo aquello que, en su calidad de "producto social", ha requerido, necesariamente, una manifestación espacial concreta con el objetivo de ponerlo al servicio de una comunidad, y ello no tanto para que ésta ejerza y se comporte, frente a ese "producto social", como un simple consumidor privado, sino para identificarlo con lo que requiere la citada comunidad. Dicho "producto" es "social" en la medida en que para su realización como tal requiere estar a disposición de todos.

Fácil es comprender que, asumiendo estos presupuestos, la *ciudad construida* se queda pequeña como objeto exclusivo de planificación. Hay que comenzar a identificar la planificación con el territorio existente, el que se siente influenciado por dinámicas urbanas, el que se siente invadido por los nuevos productos urbanos dispersos, aquel otro que se siente empujado hacia dinámicas comprometidas con procesos de colonización que llevan el

sello de lo urbano. Junto a este tipo de territorio, estrechamente vinculado a su consumo en función de dinámicas urbanas específicas, tenemos que considerar, también como objeto de planificación, aquel otro que, en principio, está libre de soportar dinámicas semejantes, pero que se encuentra en disposición de estar sometido a consumos que no garantizan su permanencia en calidad de terreno con un determinado valor productivo, ya sea desde su identificación con la actividad puramente agraria o con aquellas otras que nos remiten a su condición de paisajes, tanto desde el punto de vista de su disposición para adoptarse como "área de servicios", o en su acepción productiva relacionada con la explotación forestal o ganadera.

Todos estos tipos de "territorios" deben ser considerados, en la actualidad, como motivos de ordenación urbanística, lo que implica enmarcar la disciplina clásica del Urbanismo no tanto en un ámbito estrictamente urbano como en aquel otro que nos plantea, en toda la extensión que da de sí el término, la *ordenación del territorio*. Hoy día, más que nunca, planificar significa tomar como objeto de esta práctica a "conjuntos territoriales". Es en ellos donde la ordenación urbanística clásica referida a las ciudades, al espacio urbano, cobra toda su lógica y sentido. Queremos decir con esto que, si seguimos empeñados en hacer de la planificación una práctica que sólo entiende de lo urbano, deberíamos comprender que dicha práctica resultará infructuosa sin observar ese "urbano" desde el "territorio". Planificar la ciudad, por tanto, se convierte en una tarea que sólo es posible desde una óptica territorial.

Ahondar en la idea de que la planificación debe tener como objetivo la *ordenación urbanística del territorio* no quiere decir que descuidemos la noción de "espacio compacto" como principio urbanístico por el que seguiremos apostando. Identificar la *planificación* con la *ordenación del territorio* puede suscitar la duda acerca de la conveniencia o no de seguir construyendo "ciudad compacta", mejor dicho "espacios compactos", ya que éstos alcanzan su identificación plena con la esencia misma de la ciudad, menos con la que nos remite al concepto de *territorio*. Puede parecer incompatible pensar en *ordenación territorial* en términos de compacidad, ya que, como primera aproximación, el territorio, casi por definición, es algo extensivo, desagregado, disperso, no compacto. Apostar por la ordenación territorial ¿puede impedirnos la planificación de "espacios compactos", nos lleva irremediamente a concebir las nuevas ordenaciones territoriales como "espacios dispersos"? Esta es una de las cuestiones a plantear en el marco de los nuevos retos que presenta la ordenación del territorio, retos que, desde diversos puntos de vista, están planteados en los artículos reseñados en este libro. De ahí el interés del mismo.

De hecho, lo que estamos planteando es la idea de "Pensar el Territorio Urbano", es decir, reflexionar ante los retos que nos plantea un nuevo tipo de planificación en la que, sin abandonar, este es el reto, la idea de "compacidad", de "espacio compacto", podamos recuperarla para extenderla a lo largo y ancho de un territorio. No se trata, como puede interpretarse, de volver a proyectar "ciudad compacta", sino repartir, distribuir compacidades en el marco de un territorio extenso. Renunciar a una compacidad continua, propia del urbanismo clásico, el identificado con la ciudad como único objeto de ordenación, en favor de compacidades extendidas. Es la manera, entre otras cosas, de cualificar, dotar, equipar, un territorio urbano disperso. Apostar, por tanto, por un territorio que se conforme, desde el punto de vista de su ordenación urbanística, como una "diversidad de compacidades".

Crecimiento urbano y conflictividad en la periferia surponiente de la ciudad de Puebla

Oscar D. Soto Badillo*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de la hipótesis de que el modelo de crecimiento extensivo de la ciudad de Puebla a expensas del espacio periférico en los últimos veinte años, responde a las nuevas formas de acumulación del capitalismo, propias de su fase neoliberal y a la organización concreta de las relaciones sociales de carácter excluyente derivada de él. La exclusión social que se produce, en términos de la expropiación y privatización del espacio, de la recomposición de los mercados y las actividades económicas, de la fragmentación de las identidades sociales y las redes de pertenencia colectivas, de la crisis de centralidad, particularmente en los territorios periféricos de la trama urbana, es resultado de prácticas de dominio que tienen como condición la revalorización de los recursos (particularmente del suelo) y las formas específicas de planeación, transformación y gestión del espacio urbano, que impulsadas por agentes estatales y privados, suponen ejercicios de poder que producen respuestas sociales de los grupos excluidos y marginados. Respuestas que se expresan en determinadas formas de conflicto social y condicionan o modifican estos procesos. La conflictividad generada se ubica en la disputa por el derecho a la ciudad como espacio público.

En esta perspectiva los modelos y formas concretas de intervención tendientes al desarrollo urbano de la ciudad-región de Puebla son un com-

* Médico, candidato a doctor por la Universidad de Valladolid, director del Centro de Formación Social y Ambiental de la Universidad Iberoamericana Puebla, México.

ponente para explicar la emergencia de nuevos actores y relaciones sociales y, por ende, la conflictividad urbana.

El trabajo que se presenta aborda el periodo comprendido entre 1970-2001 y se refiere a los procesos de planeación urbana por parte del Estado y su orientación a la ocupación extensiva del espacio localizado en la periferia de la ciudad.

Está organizado en tres apartados: 1) Un marco conceptual que orienta el análisis de los procesos concretos con énfasis en los procesos de cambio de la significación de la ciudad como espacio público y la construcción de actores sociales como productos y productores de las relaciones sociales que hacen la ciudad. 2) Un apartado de antecedentes para ubicar las fases del crecimiento urbano en Puebla. 3) La descripción de los procesos de planeación, con énfasis en el Programa Regional Angelópolis y sus consecuencias en torno a las respuestas ciudadanas derivadas de su puesta en marcha.

I. APROXIMACIONES CONCEPTUALES

La ciudad como espacio social

La ciudad es primero una comunidad
de intereses, de relaciones¹

La ciudad es un espacio social, es decir, un territorio urbano que comparten los actores en sus interacciones cotidianas, reconociéndolo subjetivamente como un espacio familiarmente propio, común y compartido; es en fin, un espacio de convivencias que integra en un todo socioespacial, las interacciones diversas y diferentes de los espacios locales más pequeños cuyos límites pueden ser desde el barrio y la colonia hasta la ciudad toda.

Tal espacio social es concebido como un lugar de encuentro de las expresiones afectivas, culturales, sociales, políticas y económicas comunitarias² en el que el espacio físico es el soporte geográfico de la interacción social y el medio que continuamente es construido como resultado de los quehaceres de los actores sociales. Es a la vez espacio significado por, y significativo de las relaciones que configuran el tejido social.³ El contexto espacial desempeña, en este orden de ideas, el papel de definir, el sentido y el límite de ciertas acciones, a los actores participantes y el tipo de interacción que realizarán.

La ciudad, como espacio social, es lugar de experiencia común que se va modificando por la acción colectiva de sus habitantes en la gestión, adminis-

tración de valores y bienes de uso público, que estarán orientados a, y delimitados por el tipo de usuarios que los promueven colectivamente.

Por su lado, las condiciones particulares del soporte geográfico definen no sólo el lugar donde ocurren las interacciones sociales que producen el espacio urbano, sino cómo son influenciadas y modificadas por esas condiciones; la geografía urbana y la forma en que están dispuestos los recursos, bienes y servicios permite comprender por qué se dan ciertas acciones y movilizaciones colectivas en determinadas zonas, además de su frecuencia y estructuración y, por otra parte, cómo estas acciones son el producto de necesidades percibidas socialmente y convertidas por la misma acción colectiva en demandas sociales orientadas a la gestión y organización del espacio.

Lo que da sentido a la interacción social que produce el espacio social son las experiencias colectivas de un grupo social, apropiadas y vividas diariamente dentro de una clase o estrato social, y que son el resultado histórico de relaciones sociales dentro de una sociedad, determinadas por una particular división social del trabajo. Al ser resultado de las contradicciones de clase, vale decir, de relaciones de producción y desarrollo de fuerzas productivas que distribuyen a los actores en situaciones de clase específicas, la experiencia colectiva se realiza y constituye dentro de conflictos y relaciones de poder frente a otros actores sociales o instituciones a partir de los cuales se configuran redes de identidad y pertenencia específicas entendidas como procesos históricos de autocomprensión, necesariamente limitados, a través de una alteridad como, por ejemplo, otros actores colectivos, comunidades, grupos sociales, etcétera, que funcionan como horizonte, medio y fin de sentido.⁴

Por eso, cuando se habla de producción del espacio, se cobra conciencia de la actividad social que lo constituye, no sólo en el sentido de la producción de objetos materiales, sino también en la producción de sentido; de la producción del espacio abstracto (concebido, conceptual, percibido) y del espacio inmediato (vivido, repartido, vendido) y, por lo mismo, de una modalidad de producción en la que se manifiestan contradicciones y conflictos producto del contenido práctico y social de las relaciones producidas.

Si el espacio social es producto de la producción de relaciones sociales y reproducción de determinadas relaciones, un rasgo que lo define en la sociedad capitalista es su carácter de espacio a la vez homogéneo y fragmentado, dislocado y ordenado, desarticulado y sujetado; que produce una sociedad unida-desunida, disociada,⁵ que mantiene la unidad de la fuerza dentro de la propia fragmentación.

Tensión entre lo público y lo privado

No está demás insistir que las ciudades se han convertido en el espacio de las desigualdades, por un lado como resultado de la forma específica de la distribución de la riqueza que el neoliberalismo propone, pero también como producto de la producción y funcionamiento de la ciudad misma. Cambia el peso que tenían los actores públicos por el de los actores privados de orden mercantil, con un nuevo desarrollo de actores sociales que operan, estos últimos, en términos de defensa de las condiciones públicas de la ciudad, que tienden a perderse, o en la negociación de las condiciones en que los procesos privatizadores del espacio les afectan.⁶

Dos campos son particularmente relevantes para la comprensión de las dinámicas apuntadas: la planeación urbana y la gestión de los servicios urbanos de infraestructura.

La planeación urbana intentó orientar la ciudad hacia un modelo predeterminado, el de la ciudad burguesa, definida en sus dimensiones físicas y operando por medio de dos grandes pistas: estableciendo parámetros que normaran y favorecieran las acciones privadas y a través del gasto público, expresado en la producción estatal de "hechos físicos", en particular servicios o equipamiento urbano, como condiciones para el desarrollo de esas acciones. La operación estatal convencional se expresa en el establecimiento de normas (de uso de suelo, por ejemplo) y en la realización de obras (de infraestructura, sobre todo, que apoyan ese uso de suelo), esperando que los productores privados de la ciudad, la población con sus decisiones sobre en dónde localizar su residencia, las empresas con sus decisiones sobre en dónde localizar sus plantas, centros y oficinas y sobre dónde ofrecer bienes urbanos —suelo, edificios, etcétera— sigan normas y aprovechen las obras para producir ciudad.

Tales dinámicas indican relaciones mercantiles entre actores privados, que se expresan en el ámbito de diferentes submercados: de dinero, de fuerza de trabajo, de producción arquitectónica y urbanística orientada al consumo que, en términos generales buscan maximizar su ganancia o satisfacer sus necesidades; actores estatales que garantizan la existencia de componentes de funcionamiento de la ciudad, más allá de las relaciones mercantiles, y actores sociales de carácter comunitario. Las relaciones entre los tres actores sociales señalados se van a expresar en vínculos de orden conflictivo; conflicto que se ordena en términos de viejas y nuevas temáticas sociales que no son ni pueden ser ajenas a los procesos de planeación y gestión urbana: pobreza, desocupación, violencia, falta de suelo, vivienda y servicios, producción de pequeñas y medianas empresas de carácter prima-

rio, manufacturero o comercial, medio ambiente, comercio informal, redes de cooperación, comunicaciones e información, proyectos de desarrollo, transporte, control de la gestión, salud pública, etcétera.

La tendencia al cambio en la significación de los procesos urbanos fundamentales por la reducción de sus componentes públicos, implica no solamente una diferente distribución de las tareas, con la disminución del papel estatal o su resignificación de la acción administrativa de las condiciones para la acumulación, y el incremento del papel del empresario, sino que se produce un cambio cualitativo en la orientación de los procesos: en esta lógica, el mercado tiende a ser un ámbito en donde se toman las decisiones fundamentales de la ciudad.

Por darse en dicho ámbito, las decisiones sobre los procesos urbanos cambian su significado, en la medida que, por principio, se excluye a todos los actores que no se integran al mercado de que se trate y se subordina a los de menor peso.

En el marco de los cambios descritos y de las tendencias privatizadoras del espacio urbano, la ciudad sigue siendo, de cualquier modo, un lugar público, un ámbito socio-territorial que sustenta la vida social del conjunto de la sociedad que la habita. Lugar público como orientación o tensión, más que como realidad específica y absoluta, debido a la radical conflictividad y naturaleza contradictoria de las relaciones sociales.

La ciudad, como lugar público, indica su capacidad de integración de los grupos que componen su sociedad local y de las áreas territoriales en las cuales están asentado esos diferentes grupos. Este carácter público está asociado al intento de orientar la ciudad en referencia a cuatro componentes: productividad, distribución, racionalidad en el uso de recursos y democracia. Es alrededor de estos ejes que se expresan las contradicciones en torno al sentido de la producción de ciudad por parte de sus actores.

El concepto de *Productividad* refiere a la capacidad de producir los satisfactores que los grupos sociales requieren para garantizar una mínima habitabilidad en el espacio urbano y para favorecer la reproducción de las propias relaciones sociales, reproducción determinada por indicadores como nivel y calidad de vida. En términos generales estos satisfactores se ubican en el orden de producción de suelo urbanizable, de empleo, de vivienda, de servicios, de equipamiento urbano, etcétera, y suponen posibilidades económicas, tecnológicas y de organización social que los hacen posibles en términos de su producción.

Sin embargo, la necesidad de posicionarse en mercados internacionales y de atraer empresas vinculadas a la economía global refuerza la tendencia a crear "zonas especiales", parques tecnológicos o empresariales, *world trade*

centers, shoppings centers, etcétera, que pueden constituir a menudo verdaderos enclaves sin efectos integradores ni con respecto a la ciudad ni quizá con respecto de la economía.

La ideología de la competitividad económica de las ciudades ha llevado a muchos gobiernos locales, a pretender "vender" la ciudad lo más barato posible con el fin de atraer inversiones y empresas que den imagen de modernidad, ha llevado también a olvidar que el mejor producto que puede ofrecer la ciudad es ella misma, su calidad urbana, y por ello funciona un mecanismo perverso de desplazamiento continuo y especulativo de los tejidos urbanos centrales o de calidad, dejando que se degraden los anteriores y sin que se consoliden ejes urbanos que articulen viejos y nuevos centros.

La "nueva economía", la última moda de la nueva era, puede dar lugar a los mismos errores urbanos, a políticas públicas de oferta de enclaves, que en la mayoría de los casos se ocuparán con actividades diversas, no necesariamente altamente competitivas o sofisticadas, que en vez de contribuir a una utilización racional del patrimonio de la ciudad y a la animación e integración de la sociedad local, constituirán un nuevo complejo mal articulado de fragmentos urbanos. Se habrá olvidado que "la nueva economía es, en mayor o menor grado, toda la economía y que la oportunidad histórica es hacer de la ciudad el lugar de articulación entre los distintos tipos de tecnologías, actividades y oficios".⁷

Por otro lado, la *Distribución* es entendida como el acceso de los grupos sociales al conjunto de satisfactores que la ciudad produce en términos de lo que se ha designado como bienestar social, en el sentido de una capacidad distributiva basada en un criterio de equidad.

Es necesario pues, reivindicar los proyectos urbanos, entendidos como propuesta global de reestructuración de la ciudad que se plantea objetivos de integración social, de re-equilibrio territorial, de cualificación de los recursos humanos y de empleo, de productividad del territorio, de articulación de centros y periferias, de construcción de un sistema urbano regional y de imagen cívica y física atractiva.

La *Racionalidad* en el uso de recursos supone la posibilidad de una relativa adecuación de las capacidades de producción, distribución y consumo, de modo de garantizar no sólo la rentabilidad de los procesos económicos de producción de ciudad sino una relación coherente con las posibilidades que brindan las condiciones del contexto natural, económico y cultural.

En este orden, la extensión de las ciudades sobre las tierras agrícolas productivas de sus periferias, sobre áreas de bosque o selva, así como la contaminación de aguas y aire no puede ser ajena a la gestión de la ciudad.

En la actualidad se hace imprescindible la incorporación de la variable

ambiental a los instrumentos de gestión de la ciudad, lo que supone adoptar el concepto de sociedad sustentable,⁸ como marco para el diseño e implementación de las políticas urbanas. El territorio formalizado en un paisaje urbano y rural concreto, identificable de cada ciudad y de su propia diversidad, empieza a ser, cada vez más, un elemento marco de la planificación urbanística.

Por desgracia, la incorporación del enfoque ambiental en la problemática urbana tiende a constituirse en un ejercicio reduccionista de incorporación del paisaje natural en la definición de la necesidad de espacio público del estilo: "hay que incorporar más plazas o más árboles o más verde". En los últimos años, la confusión de lo "ambiental" con lo "natural" es uno de los deslices más comunes en los enfoques ambientales vigentes. El ambiente urbano es esencialmente un ambiente construido y en él la arquitectura y los procesos de intervención urbanística, como se sabe, tienen un papel central. Del mismo modo el ambiente del espacio público debe ser entendido desde una mirada integral que incorpore los componentes culturales y muchas veces difusos, de las identidades locales. La noción de lugar, de representación simbólica de lo construido, de relectura de los lenguajes arquitectónicos, de recuperación de la historia o mejor de "las historias", son componentes fundamentales del ambiente urbano que otorgan sentido al proyecto de espacio público de nuestras ciudades.

No está por demás insistir que la ciudad compacta y compleja y la ciudad difusa y dispersa en el territorio son modelos antagónicos. El consumo de suelo y el deterioro de los sistemas de soporte que tienen lugar en el modelo de ciudad difusa, así como el consumo de energía y materiales extraídos de dichos sistemas para mantener la organización urbana, son superiores a los correspondientes al modelo de ciudad compacta. Lo mismo sucede con los flujos contaminantes proyectados sobre los sistemas de soporte de ambos tipos de ciudad, debido a las formas de la movilidad, a la edificación y a los servicios asociados.¹⁰

Finalmente, la *Democracia* supone el acceso de los ciudadanos urbanos y de los grupos que ellos constituyen, no sólo de quienes se ostentan como mayoritarios o como detentores del poder económico o político, a figurar en todas las redes y circuitos de comunicación, de información, de intercambios que en la ciudad se producen, vale decir, a participar efectivamente en la construcción de consensos y de arreglo de los disensos, es decir, en la toma de decisiones en torno al qué, cómo y para quién producir la propia ciudad, desde el reconocimiento de su complejidad y conflictividad. Parte de la idea de distribuir equitativamente las decisiones, los esfuerzos y los beneficios.

Crisis de centralidad y exclusión social en el espacio urbano

No se puede crear una realidad urbana sin la existencia de un centro, sin un agrupamiento de todo cuanto puede nacer en el espacio y producirse en él, sin un encuentro actual o posible de todos los "objetos y sujetos".¹¹

De ahí que, como propone Lefebvre,¹² el hecho de excluir de lo "urbano" grupos, clases o individuos —exclusión material o de la oportunidad real de participar en las decisiones urbanas— viene a ser como excluirlos de la sociedad en un sentido amplio.

El derecho a la ciudad legitima el rechazo de los actores sociales a dejarse apartar de la realidad urbana por una organización discriminatoria. Ese derecho ciudadano se enfrenta a la crisis de los centros basados en la segregación, que rechazan hacia los espacios periféricos —física o simbólicamente— a todos aquellos que no tienen participación en los privilegios políticos y económicos. Así se niega del derecho a encontrarse y reunirse, para la determinación del tejido social.

El derecho a la ciudad significa entonces *la constitución o reconstitución de una unidad espacio-temporal, de una unión en vez de una fragmentación*.¹³

Sin embargo, el crecimiento de la vida urbana y, particularmente, su orientación neoliberal ha creado como subproducto la desorganización social creciente que está representada, de manera principal, por el crecimiento de las zonas suburbanas marginadas, de los espacios cerrados y del estallamiento del centro.¹⁴

Son las grandes ciudades —y cada vez más las ciudades llamadas intermedias— las que experimentan este fenómeno de *desurbanización* o ruralización urbana: se da un crecimiento demográfico, absoluto o relativo, sin una urbanización orgánica y funcional, en la medida que aumenta la densidad de las áreas de la ciudad.

Tras la crisis del modelo de gestión pública de la ciudad y con la emergencia de la fórmula neoliberal, la gestión estatal de los servicios ha quedado reducida a la gestión de su oferta, mientras la población necesitada se hace cargo de la gestión de la demanda. Con los años, la gestión estatal pierde también capacidad de dirección política y de evaluación y, con la asfixia financiera del Estado y la consecuente disminución de los recursos disponibles, no puede ya mantener la inversión que los procesos urbanos requieren.

Una primera consecuencia ha sido el decaimiento de la calidad y la disminución de la cobertura de los servicios. Frente a ello se ha propuesto, en forma generalizada, la incorporación del capital privado en la gestión de la oferta de los servicios, considerando fortalecer la gestión popular de la

demanda, cuestión animada por centros multilaterales de decisión y financiamiento del desarrollo, como es el caso del Banco Mundial, cuyas directrices gobiernan hoy día buena parte de las políticas públicas.

La consecuente privatización transfiere, junto con la capacidad de producir servicios, la de decidir sobre buena parte de la política del servicio y las condiciones públicas de su funcionamiento. La privatización significa, así, una transferencia de poder sobre la definición de los procesos urbanos fundamentales, que en el caso que nos ocupa en este estudio, se expresa en una virtual privatización de zonas completas de la ciudad y su especialización social y económica.

Estos cambios van alterando el paisaje urbano, las orientaciones del uso del suelo y la capacidad de gestión popular de la demanda de los servicios. Los grupos de bajos recursos, o son expulsados de amplias zonas urbanas o rurales incorporadas al territorio urbano, o son forzados a residir en condiciones de resistencia. Al verse reducidos a clientes, dentro de un mercado altamente formal pero no competitivo y de naturaleza claramente especulativa, ven cada vez más difícil desarrollar formas alternativas de gestión tendientes a satisfacer necesidades.

De manera simultánea, en las ciudades se producen importantes modificaciones económicas y sociales como resultado de una particular forma de globalización,¹⁵ que para el caso mexicano y seguramente para toda América Latina, se expresa en polarización económica y social que modifica la estructura social de la ciudad, particularmente con la formación de actores muy poderosos económica y políticamente, por su gran concentración económica y por estar integrados intencionalmente con grandes grupos económicos, que se dedican a la producción de ciudad como operadores inmobiliarios y como propietarios o concesionarios de los servicios de infraestructura.

Cambia el lugar social y el papel de los actores de la producción de la ciudad y, por consecuencia, sus relaciones y productos. Ocurre también un fuerte desequilibrio sociopolítico, no sólo respecto de los sectores populares, sino, particularmente, en relación con los gobiernos de las ciudades.

El escenario descrito refiere a "una nueva configuración de los actores de la producción de la ciudad y sus relaciones, que se concretan en el debilitamiento de los actores estatales, el crecimiento y fortalecimiento de los actores mercantiles y la redefinición de los actores sociales comunitarios".¹⁶

Los actores estatales tienden a especializarse en la producción de políticas, normas y regulaciones y en los procesos de control, mediante instrumentos regulatorios como planes y proyectos; los actores mercantiles se hacen, cada vez más, los operadores fundamentales de las acciones de producción urbana, tanto con relación al suelo como a los servicios; los actores

comunitarios, por su parte, tienen una doble cara: responsables de las condiciones públicas de la producción de la ciudad, correlativa al debilitamiento estatal y fortalecimiento mercantil, que se manifiesta en su acción política, y gestores directos de la demanda de bienes y servicios urbanos, relacionada con la falta de ofertas accesibles y que, en el caso poblano, se expresa en procesos autogestivos de construcción de vivienda, de seguridad pública, de dotación de servicios, entre otros.

La revaloración de la ciudad como espacio público

Las ciudades latinoamericanas adolecen hoy de una crisis creciente del espacio público, no solamente producto de la herencia histórica sino también de los nuevos desarrollos urbanos. Varios factores inciden en estas crisis. La desproporción entre la ciudad "histórica", con una trama regular de calles y plazas y una monumentalidad central de relativa calidad, representando casi siempre una pequeña parte de la ciudad existente, desarrollada sobre todo a partir de los años cincuenta. El crecimiento en las últimas décadas ha mezclado densificación de algunas zonas y crecimiento difuso de muchas otras, ha dejado baldíos e intersticios vacíos, pero ha creado poco espacio público. La opción que ha prevalecido es la de la vialidad para el tráfico automotor y la alternancia entre la construcción vertical que no hace calle ni plaza y los desarrollos periféricos, casi siempre horizontales, que constituyen piezas aisladas. Es decir, hay una crisis del espacio público en sus dos dimensiones: como elemento ordenador y polivalente, como lugar de intercambio y de vida colectiva en cada zona o barrio, y también como elemento de continuidad, de articulación de las distintas partes de la ciudad, de expresión comunitaria, de identidad ciudadana.

Por fortuna, diversas expresiones del urbanismo actual han revalorado el espacio público como elemento definitorio de la existencia misma de la ciudad, entendida no sólo como espacio construido, sino como red de relaciones políticas y culturales, es decir, lugares de expresión social y de participación cívica y lugares de identificación simbólica. Parece lógico, de este modo, replantearse la cuestión del espacio público con el objetivo de devolverle el protagonismo que tuvo en el pasado y que debe recuperar, para hacer ciudad sobre la urbanización.¹⁷

La crisis del espacio público tiene efectos urbanísticos evidentes, además de los políticos y culturales; entre aquellos podemos identificar:

- El empobrecimiento del paisaje urbano y la consiguiente pérdida de atractivo de la ciudad y de calidad de vida de los ciudadanos. Las vías

se vuelven inseguras e inhóspitas con lo cual se pierde animación urbana y en la medida de lo posible se evita el tránsito peatonal. Un espacio público pobre no sólo contribuye a la redistribución social, sino que favorece o refuerza las dinámicas anómicas y estimula los comportamientos depredadores o antisociales respecto a los equipamientos y servicios urbanos.

- Los equipamientos colectivos pasan a ser espacios especializados y aislados unos de otros en vez de estar relacionados y beneficiarse de las economías de aglomeración que se dan en el espacio público. Una política positiva debería ser más bien la contraria: dar calidad y usos de espacio público a espacios considerados monofuncionales o especializados como estaciones de autobuses, áreas comerciales (que pueden generar plazas y jardines), espacios internos o adyacentes a equipamientos hospitalarios o educativos, entornos de áreas industriales, etcétera.
- Los usos del patrimonio, de los equipamientos y en general de todo lo construido cambian con el tiempo, a mayor espacio público más posibilidades de evolución, la ciudad respira por el espacio público.¹⁸

Hoy en día, la dinámica dominante es la sustitución del espacio público por grandes vialidades, conjuntos comerciales, rodeados de estacionamientos, fraccionamientos cerrados, etcétera. Frente a ello la alternativa no es "compensar" estas dinámicas con actuaciones aisladas respecto a algunas zonas monumentales del centro, catalogadas de artísticas o históricas, mientras se deja que el resto de la ciudad se fragmente y se desarrolle según patrones difusos. El espacio público es la ciudad, toda la ciudad es histórica.

II. ACTORES SOCIALES Y CONFLICTIVIDAD PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL ESPACIO URBANO

¿Cuáles son los cielos que son imagen
frente a la cual se organiza el espacio?

Juan Luis de las Rivas

El Estado y la ciudad neoliberal De la gestión sin planeamiento al planeamiento sin gestión

Desde la década de los cuarenta del siglo pasado, en el marco de las políticas del Bienestar Social, los servicios urbanos, que garantizan la funcionalidad de la ciudad, fueron calificados de públicos para que quienes los necesitaran pudieran obtenerlos. Para ello, se organizaron aparatos estatales encarga-

dos de prácticamente todas las tareas de su prestación: desde las definiciones políticas, la planeación, la producción propiamente dicha, el control y la evaluación. Estos aparatos estatales eran, en consecuencia, responsables de todo el proceso y, particularmente, de su financiamiento y dirección económica. Sin embargo, una parte importante de la población quedó fuera del alcance de los servicios urbanos y se generó una gestión paralela basada, en algunos casos, en políticas explícitas de participación de los usuarios y, en otros, en permisos no explícitos de usos clandestinos, al amparo del uso corporativo y clientelar del poder, en una suerte de política social implícita.

En los años ochenta ocurre una profunda transformación de los procesos de producción e intercambio económico en la escala global que se manifiesta en una profunda crisis económica, particularmente severa en los países en desarrollo y en una desaceleración de las tasas de crecimiento en los países desarrollados. Tal fenómeno tiene como su principal causa la crisis endógena del Estado Social basado en la gestión pública, en buena medida expresada en una presencia productora del sector público cada vez más débil y selectiva y una disociación de los instrumentos regulatorios y normativos respecto de la realidad.

La crisis así expresada, que el proceso de globalización acentuó al aumentar la competitividad internacional y reducir la capacidad de los Estados nacionales para proteger sus empresas y a sus trabajadores, ha llevado al mundo a un generalizado proceso de concentración de la renta y a un aumento de la violencia sin precedentes, aunque por otra parte, ha incentivado también la innovación social en la resolución de los problemas colectivos. A los excluidos que fueran expulsados del mercado de trabajo vinieron a unirse las nuevas generaciones que jamás ingresarán a este mercado. Con los procesos de industrialización y de crecimiento de las ciudades que el viejo modelo generó, los problemas se han agudizado, la capacidad de respuesta del sector público es más incierta pero también las búsquedas de respuesta por los agentes sociales no estatales son más importantes.

La crisis del Estado ha abierto la oportunidad para dos tipos de respuestas a las demandas sociales por la elevación de la calidad de vida en el ámbito urbano.

Durante la década de los ochenta se impuso un modelo orientado hacia el mercado, como alternativa pendular a un *estadocentrismo* que, antes que promover el desarrollo, lo estaba obstaculizando; la década de los noventa vio aparecer en contraste, un conjunto de propuestas de tono más policéntrico, que partieron de la convicción de que el Estado debe ser fortalecido, pero asignándole igualmente un rol al mercado y a los agentes sociales en la búsqueda del desarrollo.

El modelo *mercado*centrico parte de la idea de que el Estado debe reducir su protagonismo y dejar que las fuerzas del mercado y la iniciativa autogestionaria de los agentes sociales aseguren una óptima asignación de los recursos y un funcionamiento eficiente de la economía. Para tal efecto, propuso eliminar las trabas políticas al libre desenvolvimiento de las fuerzas económicas y dejar que el mercado asuma el papel rector del cambio social. Ello implica reducir el poder de intervención del Estado en la economía, asignándole el rol de árbitro neutral en la regulación de las relaciones económicas y despolitizar la gestión pública.

La descentralización, en esta óptica, es un medio para descargar al Estado central de una serie de funciones y responsabilidades, incluido el manejo de conflictos, a fin de volverlo más liviano en tamaño y en capacidad interventora. En contraste, se entrega a entidades territoriales, competencias y atribuciones cuya ejecución puede compartir con entes privados y, en general, con agentes no gubernamentales. La idea es que los gobiernos locales creen las condiciones para el libre desempeño de los agentes del mercado en la prestación de servicios.

La sociedad, de receptora de bienes y servicios públicos pasa a ser autogestora de su bienestar, por la vía de su participación en el mercado. Es en el escenario de la oferta y la demanda, y no en el del asistencialismo estatal, donde la sociedad debe satisfacer sus necesidades. Ello supone la constitución de unidades individuales que desarrollan sus propias estrategias de inserción en el mercado, actuando bajo una estricta lógica económica. La acción colectiva pasa a un segundo plano, aunque la participación es considerada como pieza clave del modelo, pero resignificada en un doble sentido: como asunción por parte de los agentes económicos de la prestación de servicios y como intervención directa de los individuos en la autogestión de sus propias necesidades, lo que tiende a provocar fragmentación social.

Este modelo se impuso en América Latina. La libertad del mercado se fue proclamando como el horizonte único de realización del desarrollo. Sin embargo, el paraíso prometido sólo puede ser posible para los grandes conglomerados de capital nacional e internacional y para quienes pudieron incorporarse a la lógica del mercado. Para la mayoría, el escenario de pobreza, exclusión, desintegración social, fragmentación y privatización de la vida colectiva son dominantes.

Tal vez exagera, pero Alain Touraine aventura la imagen de la ciudad neoliberal como una autopista con *ghetos*: No más ciudadanos, más bien habitantes, gente que vive en un barrio, en un distrito, en una zona, en un edificio. La ciudad actual parece ser un ámbito donde ocurre una pérdida de control, no del Estado, sino de lo político, del status político frente a la

situación social y a la identidad cultural. La ciudad actual parece ser expresión de la pérdida de influencia de la definición política frente a la definición económica y cultural.¹⁹

En este complejo escenario, desde los mismos años noventa, comienza a tornarse claro lo falaz de la propuesta neoliberal, que en el medio urbano se manifiesta en la limitada inserción o, aun, la exclusión del mercado de buena parte de la población urbana y en una paradójica producción ilegal de la ciudad, el movimiento en dirección a la reforma, o la reconstrucción del Estado, se torna dominante. Una reconstrucción que, hay que reconocerlo, se hace necesaria pero "que puede ser meramente conservadora cuando se concentra en la flexibilización de los mercados de trabajo (o tornarse) progresista cuando profundiza el régimen democrático y amplía el espacio público no estatal".²⁰

Ante la presión mercantil, muchas veces de orden especulativo, las normas no se cumplen o se doblagan —normas que deberían servir para organizar la función de la ciudad de ampliar y fomentar la comunicación entre proyectos de vida personales o colectivos; de manejar, fomentar y proteger el deseo y la capacidad de cada quien de comunicar con gente que busca, de manera diferente pero análoga, la construcción de un proyecto de vida personal en forma de una combinación entre una actividad tecno-económica y una memoria cultural, una identidad—. ²¹ Los actores económicos, presionados por la obtención de ganancias, tienden a desconocer los parámetros normativos que deben regular sus acciones.

Orientada a la satisfacción de los requerimientos de los actores económicos, la acción estatal es, paradójicamente, cada vez menos capaz para garantizar las condiciones físicas que pudieran encauzar las acciones económicas privadas y mucho menos las demandas de la población excluida, perdiendo capacidad para regular la relación entre ambos y acentuando con ello la desigualdad social.

Ocurre, por un parte, un debilitamiento de los marcos regulatorios, no por inexistentes, sino porque en buena medida no representan la realidad sobre la que pretenden actuar y, por otra, la dramática reducción de la capacidad de gestión institucional resultante del confinamiento del Estado y de los procesos de privatización.

Existe hoy día una obsesiva preocupación por contar con planes de ordenamiento para las localidades urbanas, que la mayoría de las veces resultan en declaraciones de intención que pretenden legitimar simples planes que a su vez señalan una rígida zonificación de usos de suelo, sin considerar elementales criterios de factibilidad económica y social que aseguren su cumplimiento o tal vez encubriendo los verdaderos criterios.

A pesar de las obligadas consultas públicas, previas a la autorización de los planes de ordenamiento —consultas que o son verdaderas simulaciones por parte de regímenes autoritarios o que no despiertan un genuino interés de participación ciudadana—, se advierte que de cualquier modo no son capaces de representar el acuerdo unánime de la población, lo que aunado a las condiciones cambiantes de la política nacional o regional, la economía y los recursos financieros, los crecientes problemas sociales, etcétera, deriva en un alto grado de incertidumbre en el desarrollo de las ciudades. Así, tanto la falta de visión política como la indiferencia ciudadana, está permitiendo que el destino de las ciudades quede en manos de aquellos grupos más activos, cuyo motor por regla general es la maximización y expropiación particular de los beneficios económicos.

Por otro lado, los habitantes de la ciudad nos organizamos en tribus urbanas que ritualizan la identidad territorial y cultural y construimos una estética de amurallamientos defensivos: barrios privados, cerrados, con calles privadas, rejas y muros; o bien nos encerramos simplemente en la indiferencia, lo que abona a la destrucción de la ciudad como lugar de significación social y como espacio de encuentro de las diferencias.²⁷

El *collage* que define a la ciudad neoliberal configura tendencias y procesos homogéneos vinculados a la globalización y su descomposición y recomposición en “muchas ciudades” caracterizadas por la idea de la intimidad. Los habitantes sobreviven la ciudad instalándose en micrópolis y recorriendo fragmentos de las micrópolis de los otros: vivir con “gente como uno” parece ser el mundo ideal.²⁸

Y la planeación estatal tiene su parte en este complejo entramado conflictivo, pero no sólo. La ampliación del número de agentes que intervienen en los mercados de tierra urbana, por ejemplo, y que van a influir en la conformación de la organización del espacio, es un asunto central en la comprensión del problema. Antes eran por lo general las instancias de gobierno central las que intervenían; hoy tenemos una relativa pero creciente fuerza de los gobiernos locales, pero también otro tipo de manifestaciones que vienen de la sociedad civil, lo que hace que exista una trama más densa de contradicciones.²⁹

La emergencia de actores públicos no estatales

La planificación ya no es un asunto de expertos sino del conjunto de las sociedades, tiene que ver con la gestión democrática

Juan Luis de las Rivas

Así como en las postrimerías del siglo XX se insinúa que no es posible ni reificar ni prescindir del Estado y del mercado, también comienza a desplegarse

una conciencia crítica respecto a la noción que desde múltiples frentes se intentó erigir en los últimos años en una alternativa a ambas: la *sociedad civil*. En la actualidad es crecientemente cuestionada la atribución a la sociedad de una virtud intrínseca.

Aun diferenciada de las instituciones políticas y de las asociadas al mercado, la sociedad civil no constituye un cuerpo homogéneo sino que tanto es fuente de solidaridad y de sentido comunitario como está cruzada por las desigualdades económicas y sociales. En las sociedades latinoamericanas, y México no es excepción, las contradicciones se acentúan producto de los procesos de desintegración generados por las políticas económicas excluyentes.

Tres factores relacionados presionan sobre la democratización y la pluralización de las formas de representación política: uno es el descentramiento de la política; otro es el aumento de la diversidad social; por fin, un tercero es la creciente preocupación por la defensa del patrimonio público.

Puede decirse que varios son los temas que figuran en la agenda de las preocupaciones ciudadanas: la violencia contra el patrimonio público originada en los grupos corporativos, la amenaza que el neoliberalismo ha ocasionado a la visión de ciudadanía ligada a la idea de interés público y de valores cívicos, las violencias que sufre el patrimonio ambiental, el histórico-cultural y el patrimonio económico público y, como algo que está detrás de todo ello, la perspectiva corporativista del Estado, que confunde el interés público con el de los grupos de interés y que se expresa, entre otras, en políticas económicas y "sociales" que benefician a unos cuantos.

En ese sentido, es creciente la conciencia de que el Estado está expuesto a un proceso de privatización, dominado y capturado por intereses particulares, tanto de corporaciones privadas como de las propias burocracias. De ahí que se apuesta por un fortalecimiento de la crítica y del control de la sociedad sobre el Estado.

Sin embargo, el problema trasciende el impulso por el control estatal y se sitúa en la crítica a la propia significación de la política y de su expresión concreta en agentes y aparatos. El conflicto acerca de los límites del espacio de la política constituye uno de los signos de la cultura política reciente que se expresa en: la relativización de la centralidad del Estado, de los partidos y de la política misma; el creciente valor que adquiere el respeto a la diversidad social; la exigencia de la ampliación de los espacios de la autonomía social y de la libertad personal, y la conciencia de que los arreglos institucionales actuales, no obstante proclamarse formalmente sobre el principio de la igualdad política, reproducen desigualdades económicas y sociales, traduciéndose en la exclusión en términos de las políticas públicas sustantivas, de los intereses de las mayorías y lesionando los derechos ciudadanos.²⁵

Hoy se reivindica "la igualdad cuando la diferencia inferioriza, y el derecho a la diferencia, cuando la igualdad implica pérdida de aspectos característicos".²⁶

Sin embargo habría que acotar, siguiendo a Touraine, que la mayoría de las veces los movimientos sociales en la ciudad, que de esta forma se generan "apuntan menos a la construcción de un conflicto que a una integración social y política", en este caso determinada por su papel en la gestión del espacio urbano.²⁷

Sin embargo, más allá de que puedan limitarse a acciones de gestoría social, lo importante es que los movimientos sociales pueden poner en acción a muy diversos sectores sociales y arrancarlos del fatalismo conformista que aun en condiciones de miseria se hace presente. "Convertirse en un sujeto demandante es un primer paso para la constitución de una sociedad autorepresentada."²⁸ Asimismo, los temas particulares de la conflictividad y su manera de expresarse muestran los cambios en la delimitación entre lo público y lo privado, que el nuevo modelo supone.

Del mismo modo, la propia concepción de las estructuras espaciales que expresan modelos para la configuración del comportamiento humano, no puede ser pensada como "tecnicismo apolítico", en tanto es resultado de las relaciones sociales en sí mismas contradictorias. De ahí que el espacio sea lugar de constitución y significación de los actores sociales. Su orientación y apropiación es terreno de disputa.

Entre las características de los procesos de conflicto social que distinguen lo que podría configurarse como un nuevo momento de la construcción social del espacio urbano, se podría señalar:

1. Las movilizaciones sociales urbanas están encabezadas por una multiplicidad de actores organizados, con identidades diferentes y que, en la mayoría de los casos, tienen una definición clara del adversario y del tema puntual de contradicción. Estos actores sociales, por lo general emergen de las filas de los "excluidos" o "prescindibles" para el nuevo modelo de acumulación. Se encuentran con frecuencia arrojados fuera de las estructuras sistémicas institucionales.²⁹ Habitan los espacios "baldíos" que el plan de desarrollo de la ciudad debe llenar y significar.
2. Las acciones presentan como característica la discontinuidad, esto es así porque están relacionadas con los diferentes tipos de demandas que las originan; para su explicación intervienen una serie de aspectos que es necesario tener en cuenta como:
 - a) Las variaciones en el tipo de demandas planteadas que, en la mayoría de los casos, están asociadas a las necesidades básicas de la pobla-

ción en relación con la infraestructura y equipamiento urbanos.

- b) El agotamiento, en otros casos, de esas necesidades básicas que hacen, por ejemplo, que en las colonias consolidadas no haya problemas de ese tipo que resulten prioritarios y, por lo tanto, hay un decrecimiento de las acciones; esto, al mismo tiempo, les abre otro conjunto de problemas a los que generalmente responden mediante otro tipo de acciones. Tal es el caso de las demandas por la seguridad pública, la defensa de los derechos humanos, ecología, o por el derecho a la ciudad.
- c) La capacidad de resolución de las demandas por parte del Estado directamente por medio de las autoridades o por medio de sus programas habitacionales y sociales.
- d) La ausencia, en algunos casos, de organizaciones más desarrolladas y consolidadas que pudieran trazar una línea de continuidad entre un objeto y otro, una demanda y otra, etcétera.
3. Las múltiples y variadas formas organizativas presentes en las movilizaciones que ejercen diferentes estilos de "hacer" política: esto abre ámbitos de reflexión acerca de sus modalidades en relación con las organizaciones internas (asociaciones de colonos o de residentes, asociaciones civiles, conflictos intermunicipales) y de liderazgos.
 4. Las distintas movilizaciones, su frecuencia y las formas que asumen, los grados de planificación, nivel de organización participación de grupos involucrados.³⁰
 5. Las formas de relación con las autoridades de los diferentes grupos y organizaciones, su constitución y la transformación de las relaciones de poder en el interior de los grupos en función de sus vínculos hacia el exterior.
 6. La capacidad/incapacidad para realizar alianzas entre aquellos actores que tienen objetivos similares y que se refieren básicamente a la solución de problemas urbanos.
 7. La posibilidad de elaborar, más allá de los problemas específicos por parte de los actores sociales involucrados, un proyecto o propuesta de ordenamiento social global.

Conflicto y tenencia de la tierra

*La revaloración del suelo y los procesos de exclusión social*³¹

Las sociedades latinoamericanas se han constituido en torno a un engarce eterno entre la ciudad y el campo, una relación en que el campo es domina-

do por la ciudad. ¿Qué pasa cuando la ciudad llega a las puertas de las localidades campesinas o pone en situación de demanda a tierras de terratenientes? Éstos generalmente venden o se asocian con los promotores inmobiliarios y, por su parte, los campesinos son presionados por diversos factores a vender o rentar sus tierras para un uso urbano, y esta venta es por lo general irregular. Una causa central, aunque no exclusiva de este fenómeno se asocia a que, en primer lugar, la renta urbana es superior a la renta agraria.

Desde esta perspectiva, uno de los ámbitos que podemos identificar como eje de los procesos de conflicto en la realidad urbana lo constituye las formas de distribución y consumo de suelo, vale decir, el mercado de tierras. En el caso que nos ocupa, el tema de las formas de tenencia y los cambios en los usos del suelo son aspectos centrales. Destacaría, particularmente, el uso de tierras ejidales con fines de urbanización.

El origen del ejido, aunque data de la época colonial, como figura que se importa de España, en la forma como lo conocemos actualmente proviene de la Ley de Reforma Agraria de 1915, dos años después es incorporado a la Constitución mexicana. Se trata de la versión nacional de la propiedad social de la tierra: un reparto de tierras para fines agrarios, tierra que pertenece al Estado pero que se entrega en usufructo a los campesinos, quienes la pueden heredar pero no vender, salvo disposiciones específicas identificadas en la propia ley (a partir de la reforma al Art. 27 constitucional y su ley reglamentaria de 1992).

Durante el periodo cardenista se da la primera etapa de esplendor de esta política agraria reformista; en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas (1935-40), el Estado entrega a los campesinos una superficie equivalente al 10 por ciento del territorio nacional. Otro periodo presidencial que destaca incluso más que el anterior, es el del presidente Gustavo Díaz Ordaz: entre 1965 y 1970 se entregan tierras que equivalen al 13 por ciento de todo el país. En el periodo del presidente Luis Echeverría, entre 1971 y 1976, se entrega una superficie equivalente al 7 por ciento. Esto corresponde a la etapa que algunos analistas llaman "la revolución institucionalizada", la consolidación del Estado acompañada de aparatos burocráticos bastante pesados y complejos.

Esta fórmula de *impulso agrario-política estatista* llegaría a una etapa de inflexión, en buena medida por el agotamiento de tierras, pero además por el tránsito de la política mexicana en el aspecto económico, señalada en apartados anteriores.

En términos históricos y haciendo un corte desde principios de siglo hasta los años setenta, es evidente que no se reconoció que la sociedad

mexicana estaba transitando de un predominio rural a un predominio urbano. Un ejemplo de esto se tiene hacia el año 1940 en que el 75 por ciento de la población habitaba espacios rurales y su actividad económica estaba ligada a la producción agropecuaria. Actualmente esa población llega sólo al 30 por ciento. Sin embargo, la prolongada transición de alguna manera impidió una sincronía entre el reparto de las tierras y las políticas urbanas; es decir, estas tierras que fueron repartidas durante varias décadas (desde 1940 de manera casi masiva), posteriormente empezarían a ser presionadas para acoger los asentamientos urbanos sin acompañarse de una adaptación de la legislación a la nueva realidad expresada en:

- a) la explosión de las ciudades sobre sus regiones
- b) la descentralización de la estructura urbana en subcentros por la vía de procesos de conurbación o por la inercia de consumo de suelo vinculado a la terciarización de las economías urbanas que se va a expresar en la apertura de nuevos espacios urbanizados que demandan los centros comerciales, los centros de oficinas, entre otros.
- c) la fuerte penetración del capital inmobiliario, como expresión de las formas especulativas de acumulación propias del modelo neoliberal.

Esto origina una serie de contradicciones entre la política agraria y la política urbana; por mencionar un ejemplo emblemático, en la ciudad de México el suelo ejidal ha soportado casi la mitad del crecimiento en su fase más expansiva, es decir, entre los años cuarenta y setenta. Situaciones como éstas dan origen a la reforma al Artículo 27 constitucional, abriendo posibilidades de incorporar ese suelo ejidal al mercado.

Dos son los mecanismos para la incorporación de suelo ejidal al ámbito urbano: la *regularización de solares* a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), mediante el cual es posible que por decisión de la asamblea ejidal y a través de una serie de mecanismos más o menos prolongados, las tierras en principio no susceptibles de compra-venta puedan incorporarse al mercado privado de tierras. El otro mecanismo es la *expropiación* con fines de utilidad pública para la conformación de *reservas territoriales* que es una acción estatal directa.³²

De la vieja consigna "La tierra es de quien la trabaja", se transitó a la de "La tierra es de quien la urbaniza". El modelo urbano que se sobrepone al suelo ejidal, es complejo: urbanizaciones formales de buena calidad habitacional, industrial o de servicios que surgen por los cambios en la demanda derivados de los nuevos patrones de localización de la economía, coexistiendo con viviendas y servicios autoproducidos forzados por la precariedad de los ingre-

sos de los sectores populares. La ciudad "hecha a mano", propia de nuestras urbes latinoamericanas.³³

Los cambios en la lógica económica de implantación de las empresas van a producir cambios en los procesos donde intervienen los promotores inmobiliarios que comercializan las tierras, modificando los patrones de especulación y los comportamientos tradicionales que tenían al respecto.

Se adquiere suelo para edificar viviendas que, dada la crítica situación económica, permanecen sin vender y en el peor de los casos, sin ocupar, mientras el grueso de la población busca solucionar sus problemas de alojamiento en circuitos inmobiliarios informales; se tolera la especulación de terrenos en áreas internas de la ciudad, al tiempo que se incita el crecimiento urbano sobre áreas verdes y agrícolas periféricas, con el pretexto de que hay escasez de suelo para construir.³⁴

La tipología de producción del espacio sobre suelos de tenencia ejidal no es sólo un asunto de procesos económicos, más bien un proceso social complejo, toda vez que el ejido ha servido como válvula de escape para el alojamiento y la subsistencia de importantes núcleos humanos y lo que no es un asunto menor, como espacio social para la constitución de identidades colectivas. Ante la evidente dificultad en el acceso a mercados formales de trabajo en las ciudades, y al agotarse la viabilidad de las actividades económicas ligadas a la agricultura (aun sea de subsistencia), la incorporación de suelo ejidal a los procesos de urbanización incrementa, en lugar de resolver, la exclusión social, tanto por la expulsión de población rural que se pauperiza, como del poblamiento de esos suelos por contingentes pobres de la ciudad, fenómeno que abona a los tradicionales focos de conflicto social en la ciudad.

Reservas territoriales como instrumento de regulación del mercado de tierras

Entre las opciones que han sido utilizadas para el "ordenamiento de estos fenómenos urbanos" sobre tierras de propiedad social se encuentran el remate de terrenos de propiedad pública "para obras de beneficio social" o la declaratoria y uso de reservas territoriales, a través de las cuales formalmente se busca contrarrestar las tendencias segregadoras de la especulación y del mercado.

Sin embargo, en la práctica, estos instrumentos posibilitan una asociación entre el gobierno y el sector de capital dominante, no exactamente para ofertar suelo a bajo precio, sino para gestionar y controlar el crecimiento urbano en los sectores donde crea conveniente el gobierno y minimice riesgos para los flujos de capital.

Con la declaratoria de reservas territoriales, formalmente se expropián terrenos ejidales "por causa de utilidad pública",⁵⁵ aunque en buena parte de los casos, pese a lo establecido en la ley agraria, no se especifica en qué consistirá esa utilidad y quiénes se podrán beneficiar de ella, qué obras se realizarán y cuáles son los beneficios tangibles, o por qué se elige cierta zona en particular para este tipo de acciones; se regulariza la tenencia del suelo en asentamientos irregulares sin que le acompañe un mejoramiento en la infraestructura y los servicios urbanos; la permisividad de usos de suelo se basa primero en criterios de rentabilidad económica, muchas veces en detrimento de factores ambientales o inclusive con riesgos físicos para la población residente.

En diversos ejemplos de declaratorias de reservas territoriales, y el caso de Puebla puede ser ejemplar, asistimos a la configuración de una alianza entre el Estado y promotores inmobiliarios que tienen más poder; que son capaces de reestructurar la segregación con proyectos de mayor escala y mucha propaganda; capaces de impulsar áreas que parecían destinadas a personas de bajos ingresos a ser ocupadas por personas de ingresos medios y altos, con lo que se obtiene una mayor plusvalía y una mayor renta del suelo. Se trata de un tipo de promotor que lucra con el cambio de uso de suelo y con el incremento a la renta por cada metro cuadrado del mismo.⁵⁶

III. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN PLANEACIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO EN PUEBLA Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Las ciudades son cada vez menos ciudades y cada vez más regiones urbanas y áreas metropolitanas.

María Castrillo

El "nuevo" papel de las periferias en el imaginario urbano

En muchas ciudades latinoamericanas, y el caso de Puebla no ha sido la excepción, el explosivo crecimiento demográfico trajo aparejado un constante y anárquico crecimiento físico de las ciudades, consolidándose en el proceso, zonas más dinámicas y otras periféricas y más deprimidas.

Hoy día, las ciudades acortan cada vez más sus distancias, avanzan rápidamente incorporando espacios que antes se encontraban distantes, transformando el espacio regional en un espacio urbano. Se constituyen así, regiones urbanas que engloban áreas más o menos centrales y otras, de una

relativa marginalidad. En consecuencia, puede hablarse de la configuración de *ciudades duales*, que consolidan centros y periferias mutuamente excluyentes y segregan social y funcionalmente poblaciones y actividades. El estudio de las periferias urbanas, y su papel en la delimitación de la ciudad, cobra por ello una importancia crucial.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, diversos especialistas en los temas urbanos se interesaron por el rápido crecimiento de las ciudades, que se expresaba en las periferias metropolitanas en los países en desarrollo. Este crecimiento fue interpretado ya como la transición de esquemas rurales, ya como parte de la dinámica de la nueva actividad económica y territorial en los sectores urbano-rural.

En términos generales, se atribuye al incremento del valor del suelo la causa principal que determina el crecimiento de las ciudades; desde esta perspectiva se dice que los valores del suelo rural se van incrementando a medida que se incorporan a la ciudad, pero que este incremento es sólo el comienzo de una disputa de los valores del suelo entre áreas urbanas.

El valor del suelo constituye la primera consideración de las causas que explican el crecimiento de la ciudad, aunque es claro que su importancia debe enmarcarse en otros fenómenos asociados de índole sociocultural y urbanístico que se manifiestan directamente en los patrones de uso del suelo y, por tanto, en la estructura urbana. Pueden formularse algunos principios que determinan la incorporación de suelo rural a la ciudad:

- La actividad urbana busca la localización de máxima accesibilidad. Dada la competencia por el suelo urbano, aquellos espacios de mejor accesibilidad adquieren mayor valor, al ser los sectores de mayor demanda. En estos sitios se ubicarán aquellas actividades de mayor rentabilidad y que están dispuestas a pagar mayor precio por el suelo de mejor ubicación. Una mayor accesibilidad implica un menor costo en transporte, de esta forma la renta es la carga con la cual el propietario de un sitio relativamente accesible impone al inversionista. De este modo la organización del uso del suelo refleja la evaluación de la importancia relativa de la accesibilidad que el inversionista le asigna al suelo, es decir, que la estructura urbana está determinada por la evaluación de su intervención económico-espacial; en ese sentido, los costos de transporte y las posibles ventajas generadas por la renta urbana, el suelo residencial y preferencias de consumo, así como los usos del suelo adyacentes son factores que determinan el crecimiento de las ciudades.
- El relativo, pero importante abandono de los centros históricos o de la ciudad consolidada, que son cada vez más el espacio de la inseguridad urbana, de la polución, de la economía ilegal (ambulante, por ejemplo)

y cada vez menos capaces de ofrecer una oferta adecuada de servicios, conforme a las nuevas expectativas de sus habitantes, sobre todo de las capas medias y altas, que ven en los espacios periféricos, la posibilidad de una mayor cualificación de su estilo de vida, de acuerdo con nuevos patrones de consumo.

- La movilidad de las familias con ingresos altos hacia la periferia para la construcción de viviendas, removiendo a familias de menores ingresos. Fenómeno asociado a las mayores posibilidades de transporte privado (el automóvil) y los cambios en el uso del tiempo productivo y a determinantes de índole cultural y de estilo de vida. Las áreas residenciales con rentas altas se van construyendo así en algunos sectores de la periferia, aquéllos en donde se orienta el desarrollo con calidad dentro del marco de una cierta expectativa en la calidad de vida. De este modo, el estatus residencial declina de la periferia hacia el centro de la ciudad en donde las viviendas de menor estrato se ubican a lo largo de algunos sectores periféricos. Así, la construcción residencial de alto precio tiende a extenderse a lo largo de las vías de transporte más rápidas o sobre ambientes más agradables como campos abiertos y fuentes de agua y riberas libres de uso industrial. La tendencia por seguir la misma dirección de crecimiento por largos periodos, está influenciada por la localización de nuevos edificios, bancos, centros comerciales, colegios y universidades y otros negocios. Un protagonista central en esta configuración del espacio urbano es, evidentemente, la inversión privada.
- Una serie de procesos de organización territorial, asociados a causas externas. Para Castells (1997), "los cambios económicos de las últimas décadas han traído como consecuencia profundos procesos de reorganización territorial, que implican desde nuevos patrones de localización de las actividades económicas, hasta la aparición de cambios significativos en el papel de las áreas metropolitanas y en su configuración espacial. De hecho, la actual localización industrial en términos espaciales se lleva a cabo en las periferias de las ciudades".³⁷

En este sentido, las ciudades continúan con la dinámica concentradora tanto productiva como demográfica, y su crecimiento en expansión, en donde quizá el rasgo característico más relevante sea la tendencia a la creación de distintos centros múltiples a partir de los núcleos originales, es decir, puede observarse una dinámica concentradora que ocurre bajo la forma de una "expansión tentacular de la mancha urbana central", que se ha desbordado sobre los límites de las ciudades hacia áreas rurales, no sólo como crecimiento continuo de la mancha urbana, sino en forma de saltos.

La estrategia empresarial busca nuevos lugares modelando los límites y la morfología urbana de la ciudad. Su expresión, en términos espaciales, ha sido un movimiento poblacional según el nivel de ingreso en ciertos espacios periféricos urbanos; para ello se presiona por intervenciones públicas sobre todo en infraestructura viaria, que disminuya el conflicto entre la oferta de servicios y su accesibilidad en términos de flexibilidad y conveniencia de transporte individualizado.

En este marco, diversas actividades se han ido desplegando a lugares específicos en la periferia del espacio urbano, originando nuevos focos de crecimiento para la localización de actividades de alta tecnología y servicios especializados y, al mismo tiempo, la generación de una serie de actividades como servicios comerciales a gran escala. Así, el patrón de la ciudad compacta da paso a otro, de una estructura policéntrica, impulsada por las fuerzas del mercado. Los impactos que este modelo provoca son, sin embargo, graves:

- Fragmentación urbana debido a la intromisión en las estructuras existentes de ghettos para ricos, ya sea en forma de “productos urbanos” —es decir, grandes equipamientos “autistas” con respecto al entorno, segregadores y dedicados principalmente al consumo— o de comunidades, barrios, ciudades o pueblos cerrados.
- El desarrollo urbano mediante asentamientos informales, el crecimiento horizontal; el despilfarro de suelo; la contaminación de las aguas por ausencia de redes de saneamiento; la captura ilegal de algunos servicios básicos (energía, agua); la proliferación de servicios de naturaleza pública no reglamentados (transportes, a veces asistencia sanitaria, policías privadas, etc.); la ocupación de suelos no idóneos y la vulnerabilidad a las catástrofes (inundaciones, incendios, corrimientos de tierras, etc.); la constitución de ghettos que reproducen el círculo vicioso de la marginalidad, entre otros.

Este crecimiento extensivo, horizontal y despilfarrador de suelo, así como la informalidad de los asentamientos o su carácter de “producto aislado” conlleva, o bien a un déficit grave de infraestructuras básicas (agua, saneamiento, energía, transporte, equipamientos sociales) o bien, que éstas tengan un alto costo y se planteen con criterios excluyentes que contribuyen a fragmentar el territorio y aumentar la insostenibilidad y la desarticulación social.

Las políticas de movilidad seguidas por la mayoría de los países y ciudades de América Latina en el pasado, han contribuido a acentuar estos fenómenos negativos. Se ha priorizado el transporte público y privado basado en el autobús y el automóvil, con efectos cada vez más insoportables de con-

gestión y contaminación. En especial se ha privilegiado la movilidad mediante el automóvil privado, utilizado por un sector minoritario de la población, cuyos efectos son conocidos, y que no sólo acentúa las desigualdades sociales sino que contribuye a la pérdida de densidad de la ciudad.

La configuración del espacio urbano en las ciudades latinoamericanas, hoy día, aun sin un crecimiento demográfico en términos absolutos, está siendo determinada por la activa participación del sector privado, cuya dinámica económica, al parecer, determina los esquemas normativos de la planeación urbana local y orienta la redistribución de la población en el espacio. A este respecto, se puede sustentar la hipótesis de que este proceso está inmerso dentro de un modelo de crecimiento caracterizado por la aparición de distritos territoriales en la ciudad, habilitados por la inversión privada, constituyendo parte esencial de la dinámica de crecimiento urbano asociada a un cambio en la renta del suelo y, por ende, a la del crecimiento urbano,³⁸ tal como se observa en el caso que nos ocupa, el de la ciudad de Puebla.

Y a todo este proceso contribuye un discurso que para legitimar la presión sobre el suelo agrícola, en el que se instalan los nuevos desarrollos urbanos, les resta valor, en términos económicos, sociales o culturales, incluyéndolos en la denominación de "baldíos". Sin embargo, puede sostenerse una tesis contraria; eliminar del entramado urbano de las periferias los órdenes sociales y constructivos que en él se asientan, supone eliminar una de sus mayores riquezas.³⁹

Visto de este modo, el paisaje periurbano se significa por el encuentro de tres tipos de espacios: el natural, el rural y el propiamente urbano; esto le otorga condiciones de diversidad territorial que permitirían definirlo como un lugar de conflicto. Por lo general, estas áreas reciben todo aquello que arroja la ciudad o que no tiene cabida en ella y absorben funciones que, en determinados casos, requieren condiciones de distanciamiento, mayor superficie y menor costo del suelo.⁴⁰

Por ello, no es casual que los habitantes que habitan el espacio de la periferia urbana estén poco dispuestos a ceder en la disputa por el suelo y a perder modos de vida, que de algún modo son consistentes con un modelo de ciudad funcional e incluyente.

Antecedentes del crecimiento urbano de la ciudad de Puebla (1940-1980)

Hasta en los últimos años, el crecimiento de la ciudad de Puebla ocurrió dentro del espacio sobre el cual ésta ejerce su control administrativo: el municipio de Puebla. Si bien formalmente el crecimiento urbano no rebasó los límites del territorio municipal; en realidad, éstos fueron adaptados en

dos ocasiones, no para seguir la dinámica del crecimiento urbano, sino para sancionar la integración de las localidades cercanas en la órbita de la ciudad, así como para incorporar las zonas comprendidas entre la ciudad y aquellas localidades, en el área de crecimiento potencial de la ciudad de Puebla. En ambas ocasiones la delimitación anterior incluía aún, en todas las direcciones, numerosos terrenos susceptibles de ser urbanizados.

La primera modificación de los límites municipales fijados a raíz de la Revolución ocurrió en 1943, fecha en que los pueblos de La Libertad y Xochimehuacan, situados al oeste y noroeste de la ciudad, perdieron su estatuto de municipios para quedar integrados en el municipio de Puebla. Los actuales límites del municipio de Puebla fueron fijados en 1962, mediante un decreto del gobierno del estado¹¹ que supusieron un crecimiento de 182 a 524 kilómetros cuadrados, es decir 187% de aumento de la superficie municipal.

El objetivo de la medida era permitir el control y la planeación de la ciudad de Puebla, adaptando el espacio municipal al futuro crecimiento urbano. Si bien en 1965 el área urbana de la ciudad de Puebla no rebasaba los límites municipales anteriores a 1962, las autoridades locales se proponían proveer a la ciudad de los medios necesarios para impulsar su despegue económico y convertirla en una "metrópoli moderna".

Para el efecto, la Comisión del Congreso del Estado, encargada de elaborar el texto del decreto, señalaba que medidas similares de reagrupamiento municipal habían posibilitado el desarrollo comercial e industrial de las ciudades de Guadalajara y Monterrey. Los diputados consideraban que "había llegado la hora de Puebla".¹² Se buscaba distribuir en un espacio más amplio los impactos del desarrollo urbano, en particular la dotación de servicios.

Con todo, fueron la planeación de la ciudad y la voluntad de acelerar su desarrollo urbano e industrial, las que hicieron necesaria la atribución a Puebla de un espacio municipal más extenso. Así, la segunda mitad del siglo XX constituyó en la región de Puebla un periodo de acelerado crecimiento urbano a expensas de crecientes procesos de migración campo-ciudad derivados, entre otros aspectos, de las estrategias de industrialización y de un cambio en las políticas de fomento del desarrollo rural, que tendieron a privilegiar como sujetos del desarrollo a los productores de renta media y alta y, en consecuencia, privaron a miles de familias campesinas de bajos ingresos de las posibilidades de arraigo en sus localidades de origen.

El proceso migratorio favoreció, sin duda, al sector industrial brindándole la fuerza de trabajo de la que estaba necesitada; una fuerza de trabajo barata por numerosa y precariamente calificada. Ello ha determinado el carácter de la composición de la fuerza de trabajo en la región.

Tal proceso migratorio dinamizó, por otra parte, un crecimiento urbano a expensas del poblamiento de las zonas periféricas de la ciudad, sobre todo en el entorno de las áreas de crecimiento industrial más importantes, un corredor en dirección norte-noreste, en las que destacan los Parques Industriales 5 de Mayo, Resurrección, Puebla 2000, Texmelucan, El Conde, Chachapa y Quetzalcoatl, principalmente.

Así, en el periodo 1940-70 la población de la ciudad de Puebla creció más rápido que el área urbana.⁴³ Surgieron hasta ese año un número considerable de colonias populares y obreras hacia el norte y oriente de la ciudad, a expensas de áreas ejidales y de localidades como San Francisco Totimehuacán, San Jerónimo Caleras, La Resurrección, San Felipe Hueyotlipan y San Miguel Canoa, incorporadas a los límites municipales.

La necesidad de controlar el crecimiento y de favorecer una integración de las nuevas áreas de desarrollo económico al espacio urbano de la capital poblana condujeron a la ampliación del espacio formal de la ciudad por la vía de la anexión de localidades ya señalada, y por medio de la construcción de nuevas vialidades, entre las que se destacan la avenida Defensores de la República y Hermanos Serdán, trazadas en 1965.

También a finales de los años setenta el crecimiento urbano se enfiló hacia el oriente, animado por la dinámica de atracción poblacional de los corredores industriales y de nuevos servicios como la Central de Autobuses, integrando a la mancha urbana a localidades de municipios cercanos, como San Pablo del Monte y Amozoc.

Crecimiento urbano en Puebla a partir de la década de los ochenta

Los procesos de ampliación del espacio urbano impulsados entre 1940 y 1980, que tuvieron como componentes principales la constitución de corredores industriales y de un sistema viario —que, por un lado, buscaba integrar las áreas constitutivas de la ciudad, pero también favorecer el enlace de la ciudad con su región más próxima— se constituyeron en factores centrales que dinamizaron lo que hoy se reconoce como el proceso de conurbación entre la ciudad de Puebla y localidades pertenecientes a los municipios aledaños de Amozoc, Coronango, Cuautinchan, Cuautlancingo, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Santa Clara Ocoyucan, situación reconocida formalmente mediante un decreto emitido en 1979.

Sin duda, una intervención determinante en esta época, en el sentido de orientar el crecimiento hacia el surponiente, fue la construcción de la Ruta Quetzalcóatl (recta a Cholula) en 1976 y posteriormente de la denominada Vía Atlixcáyotl que comunica la ciudad de Puebla con Atlixco, en 1988.

La característica principal de este proceso, relativamente reciente y explosivo, es que la expansión física de la ciudad crece a una tasa media anual de 6.6% con base en altos niveles de especulación junto con la casi desaparición del suelo privado en el entorno inmediato de la ciudad, por lo que las áreas que se integran a la trama urbana son espacios de asentamiento rural, tanto por la índole de sus procesos productivos, orientados a las tareas agrícolas, como por la composición y organización social de sus habitantes (resultado del proceso expropiador de las grandes haciendas agrícolas y ganaderas, impulsado por los sucesivos gobiernos desde 1930 hasta la década de los setenta), que permitieron constituir una franja territorial conformada principalmente por ejidos.

De acuerdo con esto, el *continuum* urbano abarca en la actualidad una superficie de 128 km², que respecto a la cifra estimada en 1982 de 91.5 km² representa un incremento de 36.5 km² (28.2%). En este crecimiento, el suelo ejidal ha aumentado su participación, es decir, de los 36.5 km² de incremento de la superficie urbana en los últimos diez años, 49% corresponde a tierras ejidales, pasando el total de la tierra ejidal incorporada a la mancha urbana de 10.4 km² en 1982 a 28.2 km² en 1990. Esto representa el 13% del total de colonias urbanas existentes en la ciudad.

Tal fenómeno ha generado asentamientos humanos en áreas de alta fragilidad ecológica y social al estar constituidas por barrancas y cañadas (zona norte) y en áreas de cultivo cuya tenencia de la tierra es de pequeña propiedad ejidal (área sur y occidente), derivando esto en conflictos por la propiedad de la tierra y por la obtención de servicios públicos.

Por otra parte, el poblamiento de las áreas referidas estuvo constituido por contingentes de campesinos, muchos de ellos de ascendencia indígena (principalmente náhuatl) que en el proceso de asentamiento, de algún modo han refuncionalizado procesos de gestión del espacio, de organización social y política y de construcción de referentes identitarios particulares.

Sin embargo, hoy la ciudad no crece en términos demográficos, pero sigue orientándose en el sentido de un crecimiento extensivo y a saltos, en un avanzar que deja en su carrera espacios vacíos, baldíos, que no son sino el proyecto de valorización de un territorio destinado a favorecer la acumulación capitalista. Puede convenirse que el crecimiento urbano de la zona surponiente está condicionado, no por el *crecimiento natural* de la población, sino por un *crecimiento social*, a expensas de procesos migratorios inducidos cuyas condicionantes principales son:

- a) La situación geográfica, favorable al desarrollo de nuevos procesos económicos no industriales y de construcción de vivienda.
- b) Los antecedentes históricos inmediatos, que tienen que ver con la

caída de la participación en la economía de las actividades agrícolas y también con el desarrollo del proceso de transformación de procesos de acumulación derivados de la globalización neoliberal.

- c) Las prioridades estratégicas, los componentes de política, y proyectos específicos derivados del sistema de planeación estatal del desarrollo urbano y regional.
- d) Los sistemas de vialidad: ampliaciones de las avenidas 11 norte, calzada Zavaleta y Camino Real a Cholula; la construcción del periférico "ecológico", el trazo del circuito exterior.
- e) La evolución de la infraestructura y los servicios. La instalación de una zona consolidada de servicios comerciales y financieros en la unidad territorial Atlixcáyotl y un sector del circuito interior Juan Pablo II.
- f) Relación entre la expansión urbana y el desarrollo del sector comercio y servicios por la vía de cambio de uso de suelo favorecidos por la declaratoria de reservas territoriales (Proyecto Atlixcáyotl-Solidaridad).

Por este proceso se pueden distinguir cuatro tipos de asentamientos urbanos en esta zona:

- a) Los antiguos pueblos que fueron absorbidos por la ciudad de Puebla, así como colonias y asentamientos irregulares cuya población está sometida a un proceso de pauperización creciente.
- b) Unidades habitacionales periféricas promovidas por el Estado y por inmobiliarias privadas que integran alrededor de 24 000 acciones de vivienda de interés social, cuyos desarrollos más importantes son: Casas ARA, Casas GEO, Unidad habitacional El Pilar, Fraccionamiento Residencial San Ángel, entre otros.
- c) Fraccionamientos residenciales para los sectores de población de ingresos altos, que han preferido la instalación de sus residencias en colonias exclusivas, se destacan: Cortijo Angelópolis, Lomas y Boques de Angelópolis, Club de Golf la Vista, Residencial Santa Fe.
- d) La zona comercial localizada en la Unidad Territorial Atlixcáyotl.

La planeación del denominado desarrollo urbano de la ciudad de Puebla en los últimos 20 años se ha orientado, como trataremos de demostrar en las páginas siguientes, a satisfacer prioritariamente los fines de acumulación tanto del sector empresarial poblano (de carácter industrial y comercial) como de un nuevo sector capitalista, identificado en las corporaciones inmobiliarias y comerciales, mediante una particular gestión e intervención del espacio urbano, que se caracteriza por tendencias a la extensión del territorio urbanizado, especialización en el uso del suelo y en fragmentación espacial y segregación social, cuyos impactos sociales, económicos, ecológicos y culturales empiezan a ser evidentes.

El Programa Angelópolis

En septiembre de 1993, el gobierno del estado dio a conocer el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, en cuya introducción destacaba que el acelerado crecimiento demográfico de la ciudad de Puebla, su expansión física desordenada, la pérdida de dinamismo de las actividades agropecuarias en su ámbito de influencia regional, provocaron un conjunto de desequilibrios que se traducen en incompatibilidades de uso del suelo, en deterioros graves del sistema ecológico regional, en concentración desordenada de la inversión industrial y de desarrollo de la infraestructura básica. Frente a estos fenómenos señalaba como una acción de necesidad urgente impulsar un proceso de planeación urbana que tuviera los objetivos de:

- “Fortalecer el potencial industrial, comercial, cultural y turístico para conducir el crecimiento urbano de la región en forma armónica, equilibrada y congruente con la distribución de los recursos.
- “Mejorar integralmente la estructura urbana de la región, contemplando el uso de suelo, la vialidad y el transporte público, el equipamiento y los servicios urbanos, enfocándose los esfuerzos hacia el desarrollo industrial, la preservación ecológica y atender las carencias más apremiantes en materia de vivienda, empleo, educación, salud, cultura y recreación de la población.”⁴⁴

Se proponía como estrategias:

- a) Elaborar y actualizar planes, programa y esquemas de desarrollo.
- b) *Establecer reservas territoriales aptas para uso urbano e industrial y buscar mecanismos que eviten la especulación de dichos terrenos.*⁴⁵
- c) Elaborar, actualizar y difundir planes y declaratorias del patrimonio cultural y natural.
- d) Actualizar y difundir los instrumentos jurídicos de planeación y control, mejorando los mecanismos de aplicación y vigilancia.
- e) Modernizar los sistemas del registro público y catastral.
- f) Diseñar mecanismos que fomenten la oferta de vivienda a través de una normatividad clara y sencilla, buscando el abatimiento de costos.
- g) Revisar y actualizar las cartas urbanas de la región.

Tal programa partía de la necesidad de abrogar la Declaratoria de Conurbación de la Ciudad de Puebla, ampliando, mediante nueva declaratoria el área conurbada alcanzando ahora 14 municipios: Amozoc, Coronango, Cuautinchan, Cuautlancingo, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Santa Clara Ocoyucan, Puebla, San Miguel Xoxtla, Juan C. Bonilla, Domingo Arenas, Tlaltenango, Huejotzingo y San Martín Texmelucan.

El referido programa se ampara en la *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla*, expedida el 16 de agosto de 1985, que establece el régimen legal de planeación que ordena y regula los asentamientos humanos en el estado y los planes o programas que ordenan y regulan las zonas conurbadas en los que participe el estado con una o más entidades federativas y las decretadas en el propio estado de Puebla.

La citada ley prescribe que son causa de utilidad pública e interés social las acciones de ordenar y regular los asentamientos humanos y centros de población en el territorio estatal, para ello, otorga atribuciones al gobernador y a los ayuntamientos para ejecutar las disposiciones de la misma en el sentido de ordenar y planear "las provisiones, reservas, usos y destinos de los elementos del territorio del Estado, y para coordinar el desarrollo de los asentamientos humanos y centros de población".¹⁶

Entre las atribuciones del gobernador destacan: elaborar, evaluar, revisar, aprobar y ejecutar los planes y programas de desarrollo urbano, así como su publicación; y participar con los gobiernos estatales vecinos, en la elaboración y ejecución del Programa de Ordenamiento de las Zonas Conurbadas.

Por su parte, los ayuntamientos tienen la atribución de formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, aplicables a los centros de población ubicados dentro del territorio municipal correspondiente; vigilar y controlar la zonificación urbana contenida en los planes y programas; elaborar, aprobar y enviar las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios; participar en los términos que establezcan las declaratorias de conurbación en la planeación y regulación de las zonas conurbadas, y participar en la creación, manejo y administración de las reservas territoriales para crecimiento urbano y de las zonas sujetas a conservación ecológica.

En lo que respecta al fenómeno de la conurbación, la propia ley establece el requerimiento de que éste debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria emitida por el gobernador del estado, quien convocará a la formación de una comisión intermunicipal que deberá elaborar y revisar el programa que ordene y regule la zona conurbada y someterlo a la aprobación del propio gobernador, así como promover su cumplimiento.¹⁷

De este modo, el programa incluyó un diagnóstico de las condiciones físicas, sociodemográficas, económicas y de infraestructura y equipamiento que servirían de base a los proyectos de intervención. Cabe destacar que en algunos casos, como el que se desprende del análisis de la zona surponiente, motivo de este trabajo, se pueden observar algunas contradicciones:

1. Se establece que en lo referido a características de uso de suelo, la

zona surponiente está señalada como un área con superficie de uso agrícola de temporal de muy buena productividad, que representa el 54.57% de la superficie con potencial agrícola considerada para toda la región conurbada de Puebla y que, en términos de actividad económica, la población de esa zona es dependiente de tareas agrícolas, frutícolas y forestales. Sin embargo, como se puede observar más adelante, la intervención principal se orienta al desarrollo de acciones de vivienda, comercio y servicios.

2. Que el crecimiento natural de la población ha disminuido, sin embargo el crecimiento social, a expensas de procesos migratorios ha generado una presión sobre el suelo urbano que se expresa en problemas, propios de la ciudad de Puebla, como el incremento en los valores del suelo, valores inmobiliarios, costo de servicios, entre otros, lo que genera que, ante la falta de alternativas en la propia ciudad, las localidades cercanas a la ciudad de Puebla se constituyan en alternas de habitación. Sin embargo, tales localidades, en particular en la zona surponiente, tienen un perfil en gran medida rural, con vacíos importantes aun en sus áreas centrales, de modo que los procesos de conurbación se ubican, sobre todo, en torno a los ejes de comunicación (vialidades desarrolladas), se expresan en asentamientos espontáneos y fraccionamientos, lo que genera un uso heterogéneo del suelo. Este fenómeno evidenciaría que el proceso de conurbación es inducido por estrategias de desarrollo y políticas urbanas de la propia ciudad capital, más que tener su origen en las características propias de las localidades periféricas. En respuesta, el Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad de Puebla de 1991 establecía como medidas para ordenar el crecimiento urbano: la saturación de predios baldíos y áreas subocupadas, así como *impulsar el crecimiento al sur y poniente de la ciudad*.
3. El mismo programa identifica entre las zonas críticas en cuanto a la invasión de la mancha urbana, a localidades del municipio de San Andrés Cholula (Tlaxcalancingo y Cacalotepec), motivo de este estudio, y que tal situación crítica "responde al fenómeno de conurbación con la ciudad de Puebla y sus actividades económicas (que) se integran progresivamente a las de la ciudad capital, *modificándose progresivamente en función de la estrategia de desarrollo urbano de esta última*".⁴⁸
4. Uno de los objetivos del programa es desalentar el crecimiento de la ciudad de Puebla, impulsando centros de población alternativos, encauzando, sin embargo el desarrollo de esos centros en función de la aptitud del suelo, las demandas de la población y el potencial de sus recursos

naturales. Con todo, como se puede observar en la zonificación de uso de suelo, para la región de estudio se destaca la orientación hacia la construcción de vivienda.

Declaratoria de la reserva territorial Atlixcáyotl

En 1990, los ayuntamientos de los municipios de Puebla, Cuatlancingo, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, *solicitaron* al gobernador del estado la expedición de una declaratoria de reservas territoriales para la región Centro-Poniente del estado de Puebla, la cual se publicó el 21 de diciembre de ese año, en el *Periódico Oficial*. En la misma declaratoria se establece que “es de utilidad pública y beneficio social, la constitución de reservas territoriales para ordenar el crecimiento urbano de estos municipios”.⁴⁹

La zona sujeta a regulación tiene una extensión aproximada de 2 934 49 has; de las cuales el área de preservación ecológica representa 33.87% (993.91 has) de la superficie total; 11.50% para equipamiento urbano; 15.02% para vialidades y 40% para uso habitacional (21 014 acciones de vivienda que pretenden beneficiar a 105 070 habitantes procedentes de la ciudad de Puebla). Dentro de la zona se encuentran las unidades territoriales “Solidaridad” y “Atlixcáyotl” que ocupan una superficie que representa el 8.30% y el 28.51% (836.62 has) respecto del total del área de reserva.

Con todo, la planeación del desarrollo urbano de la ciudad de Puebla, no consideró el potencial de conflicto que sus acciones preveían, asunto de la mayor importancia en términos de sus posibilidades de ejecución y del costo social que significaba. Mostrar algunos ejemplos de ello es el objetivo del siguiente apartado.

Memorias de un conflicto

Patrice Melé⁵⁰ refiere que lo que se ostentó como un proyecto estratégico para planificar el desarrollo urbano de la ciudad de Puebla —la constitución de una reserva territorial en el suroeste y el oeste de la ciudad en 1990— significó, en la práctica, un probable ejemplo de contubernio entre el poder político, representado por una administración estatal que terminaba sus funciones y grupos inmobiliarios, cuyos procedimientos la convirtieron en el símbolo de las prácticas del poder ejercidas, durante su mandato, por el gobernador Mariano Piña Olaya. Fue también ejemplo de una transformación forzada de tierras ejidales en terrenos a urbanizar entregados a intereses privados.

Un buen día de 1991, los habitantes de San Bernardino Tlaxcalancingo,

al igual que los de las colonias El Molinito, San Martinito, Ampliación Poniente de la colonia Emiliano Zapata y Concepción Guadalupe, Ampliación Norte y Sur y Morillotla, del municipio de San Andrés Cholula, despertaron con la noticia de que se quedarían sin buena parte de sus tierras; que de acuerdo con los planes del gobierno estatal se expropiarían sus milpas, con el propósito explícito de ordenar el crecimiento urbano de los municipios de Puebla, San Andrés Cholula y Cuatlancingo mediante la constitución de reservas territoriales presentadas como el "mecanismo regulador más eficaz", cuestión orientada por el Plan Director del Desarrollo Urbano de la ciudad de Puebla⁵¹ y en el Programa de Ordenamiento Territorial de la región Cholula-Huejotzingo-San Martín Texmelucan.

Se pretendía entonces "poner en manos del gobierno del Estado la coordinación y el control del crecimiento urbano de todo el espacio incluido entre la mancha urbana de ese momento y la mancha urbana esperada para el año 2000".⁵² Se trataba de más de 8% de la superficie de la ciudad de Puebla.

Según los proyectos originales, 47% de la zona expropiada tenía que ser utilizada para uso habitacional; debían llevarse a cabo 21 014 acciones de vivienda para beneficiar a 105 070 habitantes; 17 718 acciones de vivienda destinadas a personas con ingresos menores a 2.5 salarios mínimos. La mayor parte de las acciones de construcción residencial se concentraron en los ejidos de San Andrés Cholula y San Bernardino Tlaxcalancingo. En otras partes se planeaba realizar parques y lugares de reserva ecológica.

Para los habitantes de estas zonas, el anuncio llegó como rumor. Luego conocieron los planos de lo que se pretendía construir en sus terrenos. El 4 de mayo de 1992 se publicaron, en el *Diario Oficial de la Federación*, los decretos presidenciales de expropiación; se trataba de poco más de 1 200 hectáreas de tierras comunales y ejidales en cuatro zonas: 696 hectáreas de las 756 hectáreas de terrenos ejidales de San Andrés Cholula, 140 hectáreas de las 358 de San Bernardino Tlaxcalancingo, 87 hectáreas de las 164 de Santiago Momoxpan, y 147 hectáreas de las 181 de la Trinidad Chiautenco.

Parte de las tierras de estos ejidos había sido expropiada con anterioridad para infraestructura urbana: la construcción de la recta Puebla-Cholula y de la Vía Atlixcáyotl. La existencia de estas infraestructuras aportó una mayor valorización del suelo de la zona, generando una fuerte presión hacia la urbanización de las tierras agrícolas. De este modo, la diferencia entre el avalúo oficial (alrededor de 1 400 pesos por hectárea) y el precio del mercado (calculado en cuatro veces más) constituían la forma por la cual el gobierno del estado pretendía recuperar la plusvalía que consideraba haber creado por la introducción de las infraestructuras viales.

Las proporciones de la expropiación, referidas a la relación de las extensiones afectadas frente al total de las tierras de los pueblos, detonó un movimiento de resistencia de los ejidatarios. En estas zonas las dotaciones agrarias datan de entre 1920 y 1930, y para el proceso de ventas de tierras —que estaban ocurriendo aun antes de la expropiación— no había mediado una solicitud de cambio en el estatuto de la propiedad por parte de los integrantes del núcleo agrario, como lo establecen las leyes en la materia. La propuesta de los campesinos de vender las tierras a través de *inmobiliarias ejidales*, que les permitirían beneficiarse con la urbanización, no fue escuchada.

El destino de las tierras expropiadas fue su venta a inmobiliarias privadas y a intermediarios, operación que se delegó a la empresa multinacional *La Salle Partners* quien se encargó de subastar los terrenos. Sólo una pequeña área se destinó a crear una reserva territorial con pretensiones “ecológicas”. La venta a las inmobiliarias se hizo con prisa y derivó en enfrentamientos con los habitantes de los pueblos y, por otra parte, generó grandes beneficios para la administración estatal o para los representantes del grupo político en el poder. Se generó así, “una forma particular de especulación sobre tierras ejidales usando el disfraz de regular la ciudad”.⁵³

Con el cambio de administración estatal —ahora bajo el mandato de Manuel Bartlett— el proyecto de intervención pública sobre la periferia urbana tomó el nombre de Zona habitacional y de Servicios Atlixcáyotl/Solidaridad y constituyó uno de los grandes proyectos modernizadores del gobernador. Sin embargo, pese a la resistencia social y a las promesas de campaña, los proyectos urbanísticos continuaron alterando el orden social y detonando un movimiento ciudadano creciente y activo, sobre todo en algunos enclaves en los municipios de San Andrés y San Pedro Cholula cuyas acciones se mantienen hasta nuestros días.

La privatización del espacio rural de San Bernardino Tlaxcalancingo

Cuando en 1996 el gobierno de Manuel Bartlett crea el plan Angelópolis para ampliar la ciudad, los pobladores de Tlaxcalancingo se niegan a entregar 800 hectáreas afectadas. La inconformidad crece y se logra cambiar parcialmente los planes oficiales pero asesinan a uno de los dirigentes y el movimiento se desarticula temporalmente.⁵⁴ Entonces el gobierno termina de construir el periférico y grandes centros comerciales e industrias. Se apropia, además, de otros terrenos para edificar la “ciudad judicial”.

“Con el pretexto de la utilidad pública, muchos funcionarios se vieron beneficiados por la venta de terrenos destinados a negocios privados”, subraya un informante entrevistado. A partir de la reforma al Artículo 27 en 1992, se

fueron acabando las tierras ejidales, hoy no queda un solo terreno de propiedad social. El gobierno pagó a 4 pesos el metro y luego los vendió a particulares. Después el gobernador Bartlett anuló las transacciones de su antecesor y volvió a vender los terrenos.

"Nosotros queremos se hagan los planes de desarrollo pero con la participación de la comunidad", sostienen los indígenas. Se oponen al crecimiento urbano "desmedido". Una de las cosas más graves que pretende el gobierno, revelan los pobladores, es que Tlaxcalancingo pase de 65 mil a más de 225 mil habitantes. "Eso sería una catástrofe para la comunidad, se crearía un corredor industrial con maquiladoras y zonas comerciales. En la parte sur de la comunidad quieren hacer grandes vialidades, en los planos se ve claro cómo nos iban a ahorcar con construcciones de todo tipo".

Y todo esto a pesar de que en su formulación original, los proyectos de desarrollo urbano se proponían "un sano equilibrio entre la necesidad urbana y la preservación del orden social de las tierras de los núcleos agrarios, lo que se lograría afectando prioritariamente tierras particulares o del dominio público, tierras sin cultivar, y llevando a cabo un programa de saturación urbana, es decir, ocupar baldíos, antes que afectar ejidos".⁵⁵

Las reformas al Artículo 27 constitucional de 1992 se pueden identificar como piedra de toque en esta lógica especulativa, toda vez que favorecieron los cambios en las formas de tenencia de la tierra, en contra de las formas de propiedad social. De este modo se legaliza la compra-venta de terrenos comunales y ejidales, muchos de ellos productivos en términos agrícolas o pecuarios para satisfacer las demandas de los agentes inmobiliarios privados y, eventualmente, del sector industrial y comercial, como es el caso de la zona que nos ocupa, y que son en buena medida responsables de los patrones extensivos del crecimiento urbano de Puebla.

Hoy la zona luce un panorama paradójico. A la invasión de unidades habitacionales, pretendidamente destinadas a población de bajos ingresos, pero que en realidad están siendo ocupadas por familias de clases medias (muchas de las cuales aprovechan las ventajas del crédito estatal para hacerse de bienes que ponen en renta o venden a precios superiores a los oficiales) se suma la construcción de fraccionamientos cerrados en terrenos de la reserva y que se destinan a familias de renta alta. Además, el corredor comercial sobre el boulevard del Niño Poblano y la Vía Atlixcáyotl se extiende sin ningún control aparente.

La saturación de los mantos acuíferos y la creciente contaminación de suelos y mantos de agua es una realidad que se agrava cada día.

Por otra parte, las consecuencias sociales del plan señalado se pueden enumerar en:

- La exclusión de los campesinos de formas de desarrollo que los reconozcan como sujetos
- Cambio en los patrones de empleo
- Desplazamiento de las actividades primarias
- Incremento en la migración, que en los últimos años tiene como destino central a Estados Unidos
- Incremento de la pobreza y la marginación

La planificación urbana, desde 1991 hasta el momento actual no se acompañó de la definición de procedimientos para hacer valer y funcionar la gestión del crecimiento o de las intervenciones públicas sobre el suelo —en palabras de Melé—, no se atendió la dimensión de la “gestión urbana cotidiana”, aquella que involucra a los que viven y hacen ciudad. Antes bien, las intervenciones del Estado aparecen, la mayoría de las veces, como una forma de imposición de la potencia pública, que para implementarse necesitan una fuerte decisión política, una situación excepcional o la aplicación de sanciones y frecuentemente algún tipo de represión.

Por una planeación democrática

Frente a fenómenos como los señalados, y tomando en cuenta los apuntes hechos al principio de este trabajo, se requiere una comprensión de la dinámica de relaciones entre los actores sociales que luchan por la gestión del espacio, de los determinantes socioeconómicos, socioculturales y políticos que animan tal dinámica, de los intereses que los motivan, de las percepciones concretas y de las formas específicas de gestión que se expresan en prácticas de intervención urbanística y arquitectónica.

El problema de la lucha por la apropiación del espacio por los actores sociales, identificados aquí como colectividades organizadas que se sustentan en un marco de comprensión de orden cultural históricamente determinado y en un proyecto de poder, es central para explicar el carácter de la conflictividad urbana y para animar con nuevas herramientas las luchas por una gestión democrática de los recursos de la ciudad.

En ese sentido se requiere una acción estatal que integre el planeamiento, la gestión, la ejecución, la evaluación de impactos e instrumentos para favorecer y organizar la cooperación con actores públicos y privados. Una acción estatal que:

- a) Explícite y justifique en qué ámbitos se requiere la intervención del Estado en materia de suelo
- b) Determine prioridades de desarrollo y su relación con las acciones realizadas sobre el suelo

- e) Identifique las principales variables que inciden sobre aquellas
- d) Incorpore los diferentes puntos de vista –no sólo el estatal o el de los promotores inmobiliarios– y opiniones en torno a los problemas que se generan, para anticipar los límites y obstáculos a las formas de intervención
- e) Determine mecanismos democráticos de gestión del suelo
- f) Establezca las bases para la participación ciudadana en problemas y decisiones al respecto
- g) Racionalice e integre bajo una misma lógica de utilización los distintos instrumentos de intervención a disposición de las autoridades
- h) Garantice una elemental congruencia entre el discurso y la acción del Estado en las cuestiones del suelo urbano o urbanizable

La historia de las intervenciones en la periferia urbana aún se está escribiendo; acelerados procesos están en marcha y todavía faltan elementos para una evaluación más objetiva que permita aventurar escenarios para el largo plazo, sin embargo, la conflictividad abierta y latente que se observa a partir de las disposiciones oficiales apunta a una agudización de los problemas de la ciudad en el campo del uso de los recursos (suelo y agua principalmente), las posibilidades de desarrollo social medido en posibilidades de empleo productivo, el acceso a los servicios urbanos que eleven la calidad de vida de la población y finalmente, las posibilidades de recuperar el espacio urbano como espacio público por sus actores.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayuntamiento de Puebla, *Programa sectorial de subclasificación de densidades urbanas de la ciudad de Puebla*, 1992.
- BECERRIL PADUA, Martín, "Policentrismo en ciudades latinoamericanas. El caso de Santiago de Chile", ponencia preparada para *XXII Latin American Studies Association Congress 2000*, en *Revista Theomai, Estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo*, número 1, primer semestre 2000.
- BOLOS, Silvia, *La constitución de actores sociales y la política*, México, UIA/Plaza y Valdez, 1999.
- BORJA, J./CASTELLS, M., *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Editorial Taurus, Madrid 1997.
- BORJA, Jordi /MUXÍ, Zaida, *El espacio público: Ciudad y ciudadanía*, Diputación de Barcelona, 2000.
- CABRALES BARAJAS, Luis Felipe, "La liberalización del ejido y sus efectos en la producción de suelo. Introducción", en *Suelo urbano y reservas territoriales. Políticas y mercado de suelo en América Latina*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1ª edición, 1998.

- CALDERÓN COCKBURN, Julio A., "Las políticas de desarrollo urbano-rurales, regulación y mercado de suelo", en *Suelo urbano y reservas territoriales. Políticas y mercado de suelo en América Latina*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1ª edición, 1998.
- CASTELLS, Manuel, *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 483.
- CATENAZZI, Andrea / REESE, Eduardo, "Control y Gestión de las ciudades medias de la Argentina", agosto 2000. En *Urbal* red Núm. 7, "Gestión y control de la urbanización", Municipalidad de Rosario, 2002.
- COLL LEBEDEFF, Tatiana, *América Latina en el filo del siglo XXI. Entre la catástrofe y los sueños: los nuevos actores sociales*, México, Universidad Pedagógica Nacional/Juan Pablos Editores, 1ª ed., 2001.
- CUNILL GRAU, Nuria y BRESSER Pereira, Luiz Carlos, "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD/Paidós, 1ª edición, Buenos Aires, 1998.
- DE LA PEÑA, Guillermo y DE LA TORRE, Renneé, "Identidades urbanas al final del milenio" en *Ciudades* Núm. 22, abril-junio 1994.
- DE LAS RIVAS, Juan Luis, *El espacio como lugar: sobre la naturaleza de la forma urbana*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid, D. L., 1992.
- ESTRADA SAAVEDRA, Marco, *Actores colectivos y participación política*, México, UIA/Plaza y Valdez, 1995.
- FLORES GONZÁLEZ, Sergio, *Desarrollo metropolitano. Análisis y perspectivas*, Puebla, BUAP, 1993.
- _____, *Estructura territorial en la zona metropolitana de la ciudad de Puebla*, México, UNAM/BUAP, 1993.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor, *La globalización imaginada*, México, Piados, 1999.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, *Programa de Desarrollo Regional Angelópolis*, Puebla, septiembre de 1993.
- _____, *Programa Regional de Ordenamiento Territorial*, SEDUEEP, 1994.
- JIMÉNEZ HUERTA, Edith, "Incorporación de suelo a usos urbanos" en *Ciudades* Num. 47, julio-septiembre de 2000, RNIU, México.
- LECHNER, Norbert, *La democratización en el contexto de una cultura postmoderna*, Santiago, FLACSO, Documentos de trabajo, 1986.
- LEFEBVRE, Henri, *Espacio y política*, Barcelona, Península, 1ª edición, 1976.
- LEÑERO, Luis, *Sociocultura y población en México*, México, Edicol, 1977.
- LUNGO VALDÉZ, Mario, "Mercado de suelo urbano: entre la reestructuración de la economía y la reforma del Estado" en *Suelo urbano y reservas territoriales*, Adriana Fausto Brito (coord.), Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1998.

- MELÉ, Patrice, *Puebla: Urbanización y políticas urbanas*, BUAP/UAM-A, 1994.
- _____, "Solicitamos se nos regule y no se nos desaloje", fotocopia sin fecha.
- MONCLÚS, Francisco Javier, *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998.
- OYON, José Luis, "La conservación de la vivienda popular en las periferias urbanas. El caso de Barcelona y la colonia Castells", *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, núm. 21, 15 de mayo de 1998.
- PÍREZ, Pedro, "¿Qué formación de posgrado para el gobierno y gestión de las ciudades en América Latina?", *Ciudades*, núm. 45, RNIU, enero-marzo 2000.
- RUEDA, Salvador "Estrategias para competir" en *La ciudad sostenible*, A. García Espuche/S. Rueda (eds.), CCCB, Barcelona, 1999.
- SABATINI, Francisco, "La globalización y la transformación socio-espacial en las ciudades" en *Suelo urbano y reservas territoriales. Políticas y mercado de suelo en América Latina*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1ª edición, 1998.
- SANDERCOCK, Leonie, "Expandiendo el lenguaje de la planeación", en *Ciudades* Núm. 45, RNIU, enero-marzo 2000.
- TOURAINÉ, Alain, *América latina. Política y sociedad*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.
- _____, "La transformación de las ciudades" en *La Factoría*, núm. 6, Barcelona, junio-septiembre 1998.
- VIEIRA, Liszt, "Ciudadanía y control social", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pererira y Nuria Cunill Grau (coordinadores), en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD/Paidós, 1ª edición, Buenos Aires, 1998.
- WAYNE, Cornelius, *Los migrantes pobres y la política*, México, FCE, 1980.

NOTAS

¹ Paola Felini, apuntes del curso de Doctorado en Urbanística: Ciudad, Territorio y Patrimonio, UIA Puebla, 15 de enero 2001.

² Entendiendo por comunidad una experiencia compartida de interacciones sociales cotidianas, frecuentes, que van desde la intimidad hasta la vecindad en un espacio social común; interacciones que fomentan y recrean valores, normas, creencias y tradiciones compartidas en el trato diario. Las fuentes de estas interacciones son la herencia de un pasado común, recordado y reelaborado bajo prácticas socia-

les que se cohesionan fomentando un sentido subjetivo de pertenencia a, e identidad con la comunidad. Marco Estrada Saavedra, *Actores colectivos y participación política*, México, UIA/Plaza y Valdez, 1995, p. 70.

⁵ En el sentido de que "la vecindad coterritorial indica quién pertenece a cierto espacio social y puede hacer uso de éste y de los bienes y recursos sociales que su equipamiento ofrece, y quién es ajeno a él". *Ibid.*, p. 72.

⁶ La *identidad social* es un estado subjetivo generalizado y compartido por colectividades de actores que pertenecen a una comunidad y se expresa, material aunque no únicamente, en la solidaridad intersubjetiva cotidiana refrendando su pertenencia a ésta y en los compromisos entre los actores a movilizarse en vista de intereses colectivos.

Las *redes de pertenencia* son entramados de acción difusamente estructurados que facilitan las interacciones sociales, conectan entre sí a los actores promoviendo la cohesión y la identidad comunitaria, fortaleciendo un consenso normativo y cierta visión del mundo, sirven pues como trasfondo de solidaridades y resocialización que comprometen e involucran a los actores sociales a participar en la construcción de tejidos colectivos a través de la acción social, disminuyendo los costos individuales de inversión en la cooperación. *Ibid.*, pp. 80-81 y 86.

⁷ Henri Lefebvre, *Espacio y política*, Barcelona, editorial Península, 1ª edición, 1976. Ver también Guillermo de la Peña y Renée de la Torre, "Identidades urbanas al final del milenio" en *Ciudades* núm. 22, abril-junio 1994, RNIU, México.

⁸ Pedro Pérez, "¿Qué formación de posgrado para el gobierno y gestión de las ciudades en América Latina?", *Ciudades*, núm. 45, RNIU, enero-marzo 2000.

⁹ J. Borja, M. Castells, *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Editorial Taurus, Madrid, 1997.

¹⁰ Término utilizado por Víctor Toledo, conocido etnoecólogo, quien pone énfasis en el sujeto colectivo del desarrollo posible. Se refiere a la construcción de procesos que reconocen la diversidad económica, política, cultural y ecológica de los grupos sociales y la necesaria construcción de consensos para determinar los alcances y límites de niveles, estilos y calidades de vida, en vez de su adecuación a un concepto ambiguo y ahistórico como el que permea el discurso desarrollista de la sustentabilidad ecológica.

¹¹ Andrea Catenazzi, Eduardo Reese, *Control y Gestión de las ciudades medias de la Argentina*, agosto 2000. En *Urbal red* núm. 7, *Gestión y control de la urbanización*, Municipalidad de Rosario, 2002.

¹² Salvador Rueda, "Estrategias para competir", *La ciudad sostenible*, A. García Espuche y S. Rueda (eds.), CCCB, Barcelona, 1999.

¹³ Henri Lefebvre, *Espacio y Política*, op. cit.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁴ Luis Leñero, *Sociocultura y población en México*, México, editorial Edicol, 1977.

¹⁵ Que se asocia con la uniformación de un mercado planetario sustentado en la liberalización mercantil. El mercado aparece como el único referente de relaciones sociales, políticas y culturales, además de las económicas y se genera un orden ideológico profundamente individualista en el que figuras centrales como el Estado pierden centralidad. Néstor García Canclini, *La Globalización imaginada*, México, Editorial Piados, 1999.

¹⁶ El concepto se refiere a distintos sujetos sociales que articulan la comunidad urbana: Organizaciones comunitarias de base, tales como asociaciones vecinales o de colonos, grupos religiosos, cívicos, etc., y Organizaciones No Gubernamentales. Pedro Pérez, "¿Qué formación de posgrado...", *op. cit.*, pp. 3 y 7.

¹⁷ Jordi Borja, Zaida Muxí, *El espacio público: Ciudad y ciudadanía*, Diputación de Barcelona, 2000.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Alain Touraine, "La transformación de las ciudades" en *La Factoría* núm. 6, Barcelona, junio-septiembre 1998.

²⁰ Nuria Cunill Grau y Luiz Carlos Bresser Pereira, "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD/Paidós, 1ª edición, Buenos Aires, 1998, p. 25.

²¹ Touraine, *op. cit.*, p. 7.

²² Manuel Castells, *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 483.

²³ Néstor García Canclini, *La ciudad de los viajeros*, México, UAM/Grijalbo, 1996, p. 110.

²⁴ Mario Lungo Valdéz, "Mercado de suelo urbano: entre la reestructuración de la economía y la reforma del Estado" en *Suelo urbano y reservas territoriales*, Adriana Fausto Brito (coordinadora), Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1998.

²⁵ Norbert Lechner, *La democratización en el contexto de una cultura postmoderna*, Santiago, FLACSO, Documentos de trabajo, 1986.

²⁶ Liszt Vieira, "Ciudadanía y control social", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pererira y Nuria Cunill Grau (coordinadores), CLAD/Paidós, 1ª edición, Buenos Aires, 1998, p. 251.

²⁷ Alain Touraine, *América Latina. Política y sociedad*, Madrid, Espasa Calpe, 1989, p. 250.

²⁸ Tatiana Coll Lebedeff, *América Latina en el filo del siglo XXI. Entre la catástrofe y los sueños: los nuevos actores sociales*, México, Universidad Pedagógica Nacional/Juan Pablos Editores, 1ª ed., 2001, p. 70

²⁹ *Ibid.*, p. 72.

³⁰ Cornelius Wayne, *Los migrantes pobres y la política*, México, FCE, 1980.

³¹ Para la redacción de este apartado me he basado en los siguientes textos: Luis Felipe Cbrales Barajas, "La liberalización del ejido y sus efectos en la producción de suelo. Introducción"; Julio A. Calderón Cockburn, "Las políticas de desarrollo urbano-rurales, regulación y mercado de suelo", en *Suelo urbano y reservas territoriales. Políticas y mercado de suelo en América Latina*, Universidad de Guadalajara, 1ª edición, 1998.

³² Edith Jiménez Huerta, "Incorporación de suelo a usos urbanos" en *Ciudades* núm. 47, julio-septiembre de 2000, RNIU, México.

³³ Mario Lungo Vélez, "Mercado de suelo urbano: entre la reestructuración de la economía y la reforma del Estado" en *Suelo urbano y reservas territoriales. Políticas y mercado de suelo en América Latina*, Universidad de Guadalajara, 1ª edición, 1998.

³⁴ Adriana Fausto Brito, "Suelo urbano y reservas territoriales" en *ibid.*

³⁵ La legislación agraria prevé, en el capítulo IV, Artículo 93, las siguientes causas de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos.

II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para desarrollo urbano, vivienda, industria y turismo.

III. La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros.

IV. Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones.

V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural.

VI. Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad.

VII. La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas.

³⁶ Francisco Sabatini, "La globalización y la transformación socio-espacial en las ciudades" en *ibid.*

³⁷ Citado por Martín Becerril-Padua, "Policentrismo en ciudades latinoamericanas. El caso de Santiago de Chile", ponencia preparada para XXII Latin American Studies Association Congress 2000, en revista *Theomai, Estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo*, núm. 1, primer semestre 2000.

³⁸ *Idem.*

³⁹ José Luis Oyon, "La conservación de la vivienda popular en las periferias urbanas. el caso de Barcelona y la colonia Castells", *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, núm. 21, 15 de mayo de 1998.

⁴⁰ Francisco Javier Monclús, *La ciudad dispersa*, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 1998.

⁴¹ Decreto por el cual se suprimen los municipios de San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, Resurrección y Totimehuacán, los que se anexan al municipio de Puebla, *Periódico Oficial de Puebla*, 30 de octubre de 1962.

⁴² Patrice Melé, *Puebla: Urbanización y políticas urbanas*, BUAP/UAM-A, Puebla, 1994, p. 104.

⁴³ De 138 491 habitantes en 1940 a 305 469 en 1970, mientras que el área urbana pasó de 11.22 km² en 1940 a 17.22 km² en 1970. Sergio Flores González, *Estructura territorial en la zona metropolitana de la ciudad de Puebla*, México, UNAM/BUAP, 1993.

⁴⁴ Gobierno del Estado de Puebla, *Programa de Desarrollo Regional Angelópolis*, Puebla, septiembre de 1993, pp. 9-10.

⁴⁵ Las cursivas son nuestras.

⁴⁶ Gobierno del Estado de Puebla, *Programa Regional de Ordenamiento Territorial*, SEDUEEP, 1994, p. 23.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁸ Las cursivas son nuestras.

⁴⁹ Programa de Ordenamiento Territorial, *op. cit.*, p. 231.

⁵⁰ Patrice Melé, "Solicitamos se nos regule y no se nos desaloje", fotocopia sin fecha.

⁵¹ "Declaratoria del C. Gobernador Constitucional del Estado, que constituye reservas territoriales para ordenar el crecimiento urbano de los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuatlancingo", *Periódico Oficial*, Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, 21 de diciembre de 1990. Citado por Melé, *op. cit.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Situación similar vivieron los campesinos de San Lorenzo Almecatla, quienes perdieron al comisariado ejidal, asesinado el 13 de noviembre de 1997, mientras defendía las tierras del pueblo en contra del decreto expropiatorio que beneficiaría a las empresas Lagermex S.A y Bralemex, S.A., subsidiarias de Volkswagen. El asesinato y los anteriores y posteriores hostigamientos contra los campesinos no han merecido ninguna investigación por parte de la autoridad judicial.

⁵⁵ Melé, *op. cit.*



Producir ciudad en la periferia urbana: El caso del SICOVAL en el sureste de Toulouse

Francois Tomas*

Ya se sabe que los tiempos de la revolución industrial y urbana también lo fueron de la contestación de la ciudad tradicional. ¿Acaso no habían tratado Ildefonso Cerdá¹ y Ebenezer Howard² rebasar las contradicciones entre la ciudad y el campo integrándolos el uno en el otro, ruralizando la ciudad y urbanizando el campo? Pero existían muchas maneras, tan contradictorias las unas como las otras, de destruir la ciudad heredada para lograr esa nueva simbiosis. Fue lo que demostraron, entre 1925 y 1934, tanto las altas torres de la ciudad de tres millones de habitantes de Le Corbusier como la ciudad territorio (Broadacre City) de Franck Lloyd Wright.³ Si vale la pena recordar, entre tantas, estas dos utopías es porque fue determinante su influencia, particularmente en Francia durante los treinta años gloriosos (1945-74) cuando varias ciudades detonaron demográfica y espacialmente. Es cierto que a partir de esos modelos no se crearon directamente muchas ciudades, pero proliferaron en las periferias urbanas centenas de grandes conjuntos de torres y barras y sobre todo miles de fraccionamientos de casa individuales. Anti-ciudades, por cierto, pero que no hubiesen reconocido los utopistas de los dos últimos siglos.

A partir de la segunda mitad de los años setenta del siglo XX, la crisis del urbanismo funcionalista y el auge, aunque haya sido desordenado, del

* Profesor de la Universidad de Jean Monnet, Francia.

Nota de los Eds.: Ya en prensa este libro, nos enteramos del lamentable deceso de Francois Tomas. Sirva este breve recordatorio como mínimo homenaje.

proyecto urbano como alternativa, hicieron que la ciudad tradicional recobrara colores. Después de haber querido destruirla con el pretexto de renovarla, se trataba más bien de restaurar sus barrios con valor patrimonial y de rehabilitar los otros. En este nuevo contexto nos hayamos ante una paradoja curiosa: mientras las periferias urbanas siguen siendo atractivas y cada día más extensas, son los urbanistas los que dudan de su porvenir buscando un camino para que se transformen en ciudad.

El primero de esos caminos ya había sido abierto por Lazare Goujon, alcalde de Villeurbanne, en la periferia de Lyon (Francia), cuando, al principio de los años 1930, hizo construir los *Gratte-Ciel* (rascacielos) para dotar ese conjunto anárquico de fraccionamientos y de *cités ouvrières* de un centro urbano. Pero fue sobre todo a lo largo de las tres últimas décadas del siglo XX cuando militantes sociales y responsables políticos, inspirados más o menos directamente por el "derecho a la ciudad" de Henri Lefebvre, trataron de concretar esa reivindicación en sus proyectos urbanos. Entre tantos me parece representativo de esta opción el caso de Blagnac, suburbio de la periferia noroeste de Toulouse donde se ubica el aeropuerto. Es, en efecto, particularmente espectacular, desde ese punto de vista, el esfuerzo del municipio para que los ciudadanos puedan beneficiarse de espacios públicos atractivos. Se trata de dar a esa periferia —al igual que en el corazón de Toulouse— una urbanidad de calidad así como una identidad que los ciudadanos puedan apreciar y reconocer.

Pero, como lo demuestra el caso del SICOVAL,⁶ una comunidad urbana que reúne unos 36 municipios del sureste de Toulouse, hay por lo menos otro camino para beneficiar de las amenidades del campo y de la urbanidad como lo había soñado hace un siglo Ebenezer Howard. Por lo tanto, el SICOVAL que existe desde hace casi treinta años no tiene nada de utopía, incluso si le otorgamos a su fundador, Claude Ducert, quien fuera alcalde de Labège, un papel pionero. Después de haber sido en 1996 una "comunidad de ciudades" el SICOVAL se transformó, en el año 2002, en una "comunidad de aglomeración" que reúne hoy día 36 municipios con 59 398 habitantes (censo de 1999) en un territorio de alrededor de 25 000 hectáreas. En consecuencia, no se trata de la concreción de una utopía original ya que, cuando Claude Ducert logró —en 1975— que seis alcaldes se reunieran fue simplemente para resolver conflictos de gestión socio-espacial. Más bien debemos interpretar esas transformaciones institucionales como etapas de una aventura colectiva que, por cierto, debe mucho a los sueños y a la pasión de algunos alcaldes de los municipios de la periferia; aunque no se podría entender si la separamos de la historia de Toulouse a la vez como ciudad y como aglomeración.

UNA AGLOMERACIÓN EXPLOSIVA PERO SIN PILOTO

A partir de 1973, mientras la mayor parte del territorio francés entraba en un largo periodo de crisis y de mutación económica y social (incluyendo la cultura), Toulouse continuaba creciendo manifestándose gracias a sus industrias aeronáuticas y espaciales como una de las ciudades europeas más dinámicas. En el marco del perímetro de estudio de su Esquema Rector la población de la aglomeración pasó entre 1975 y 1999 de unos 550 000 habitantes a más de 700 000 y, como la mayor parte de las nuevas casas han sido individuales, el crecimiento espacial fue todavía mayor, hasta duplicar la mancha urbana.⁶

El dinamismo de Toulouse es en realidad aún más amplio ya que esta manera de limitar el perímetro de la aglomeración al de la mancha urbana no tomó en cuenta el hecho de que la ciudad se expande hoy de manera discontinua con proyecciones que pueden desarrollarse a más de veinte kilómetros del centro en plena zona rural. La mancha urbana de Toulouse, como la de tantas otras ciudades europeas, ya no tiene la forma de una isla sino de un archipiélago alrededor de la isla central. Ya en 1982 el INSEE⁷ había definido, más allá del perímetro de una aglomeración continua, una ZPIU⁸ que implicaba 90 municipios más. Diez años más tarde la Dirección Departamental de Obras (DDE en francés) pretendía que para garantizar la coherencia de sus proyectos de vialidad de la aglomeración, necesitaba integrar en su perímetro 208 municipios, mientras el INSEE extendía la ZPIU de 153 a 420 municipios. No olvidemos además que, al igual que en las otras grandes ciudades francesas, fue en el marco de esta zona exterior, calificada por algunos de "rurbana", que la expansión demográfica ha sido la más fuerte.

En el centro fuertemente urbanizado (Toulouse con sus 390 000 habitantes en 1999 y unos pocos municipios como Blagnac, Ramonville Saint-Agne) de esta aglomeración en expansión rápida, el urbanismo funcionalista de los años sesenta del siglo XX sufrió la misma desafección que en el resto del país y se renovaron igualmente los modelos de ordenación urbana, en relación con procesos a la vez de patrimonialización y tecnopolización que se confirmaron a lo largo de las últimas décadas del siglo. Por lo tanto, como lo demostró de manera convincente Guy Jalabert, se mantuvo por lo menos hasta principios de los años noventa una situación paradójica. Los años sesenta habían sido los de una modernización voluntarista por parte del municipio con la creación de un gran conjunto habitacional del Mirail (tenía que ser el más importante de Francia con 100 000 habitantes, incluyendo un campus) con el otro campus de Rangueil y con esa otra ciudad satélite de

hecho que fue Colomiers. En consecuencia, Toulouse no lograba deshacerse de su imagen de ciudad tradicional y agraria, sede de terratenientes que vivían a costas del campo aledaño. En 1971 el electorado de Toulouse rechazó la política modernizadora desarrollada por el alcalde Louis Bazerque, lo que no impidió que a lo largo de las décadas siguientes se desarrollasen otros clichés tan excesivos como los anteriores, esta vez de capital aeronáutica de Europa y de segunda ciudad universitaria de Francia.

Esta segunda paradoja viene de que en realidad no existe ningún vínculo directo entre este cambio de imagen de la ciudad y la nueva política de urbanismo desarrollada a partir de 1971 por el municipio de Toulouse. La voluntad del nuevo alcalde Pierre Baudis era darle la prioridad a la ciudad tradicional, particularmente al centro histórico. Pero esa valoración de la ciudad tradicional no impidió el cambio de imagen por tres razones. Primero, porque siempre existe cierto desfase entre las iniciativas y su percepción por los observadores (investigadores y periodistas) y la opinión pública. Después porque —como veremos más adelante— la forma de una ciudad ya hoy no le viene únicamente de lo que ocurre en el centro, sino también y cada día más, por lo que sucede en el seno de su aglomeración. Finalmente, porque los años setenta fueron, a escala por lo menos del mundo occidental, los de una revolución cultural que valorizó tanto la hipermodernidad global (particularmente las nuevas tecnologías) como la identidad local y la calidad del medio ambiente. Lo entendió muy bien Dominique Baudis cuando, unos años más tarde, sucedió a su padre en la alcaldía de Toulouse. Con toda la experiencia de su carrera anterior como periodista en la televisión desarrolló una estrategia de imagen en la cual vinculaba estrechamente el modelo *tecnopolitano* iniciado anteriormente por el SICOVAL con el modelo de ciudad histórica respetuosa del ciudadano. Esa voluntad de simbiosis aparece en el título del proyecto de ciudad publicado en 1993: "La ambición de una ciudad fuerte, el equilibrio de una ciudad dulce", y lo confirma el título del Esquema Rector de aglomeración aprobado en 1996: "Una metrópoli europea fuerte y una ciudad a escala humana".

Esta evolución del municipio de Toulouse no lo había llevado por lo tanto hasta querer que la aglomeración disponga de una estructura coordinadora de la política urbana, a tal grado que se haya podido plantear el problema de la ausencia de un piloto.⁹ Esta ausencia justifica que la experiencia del SICOVAL haya sido determinante por lo menos en dos sectores de la planeación urbana. Primero, porque fue un laboratorio donde se experimentó la *intercomunalidad* incluyendo el reparto de los recursos y después porque introdujo en Toulouse el modelo del parque tecnológico para valorizar un proceso de acumulación científica y técnica cuyos elementos remontaban para algunos de ellos hasta principios del siglo XX.

DE LA INTERCOMUNALIDAD AL PARQUE TECNOLÓGICO

La creación en el sureste de la comuna de Toulouse, sobre el sitio de Rangueil, de un importante campus médico y científico fue lo que disparó a lo largo de los años sesenta la presión inmobiliaria sobre los municipios aledaños con una predominancia de fraccionamientos de casas individuales. Con excepción de Ramonville Saint-Agne y Castanet-Tolosan que le dejaron una plaza a los edificios colectivos, particularmente para vivienda social,¹⁰ se puede afirmar que fue, en efecto, la proliferación de casas individuales la que hizo explotar la demografía de las comunas rurales que iban a constituir la primera corona de la aglomeración de Toulouse: más 19.73% de crecimiento anual entre 1968 y 1975 para Saint-Orens de Gameville que se acercaba entonces a los 5 000 habitantes, más 16.9% por año en Auzielle (410 habitantes en 1975); más 10.87% anual en Labège (1 603 habitantes en 1975); más 12.61% anual en Escalquens (2 051 habitantes en 1975); más 11.86% anual en Auzerville Tolosane (1 073 habitantes en 1975); más 12.08% anual en Vieille Toulouse (565 habitantes en 1975) y más 13.09% anual en Vigoulet-Auzil (500 habitantes en 1975).¹¹

Pero en esos años la presión no fue únicamente de los fraccionadores. La construcción del distribuidor vial del Palays, en donde la nueva autopista de Montpellier iba a conectarse con el periférico de Toulouse, abría nuevas perspectivas e interesaba más a los grandes distribuidores comerciales y a las empresas de alta tecnología cuando la zona de Rangueil se saturaba con la instalación del CNES (Centro Nacional de Estudios Espaciales) y de varias escuelas de ingenieros. Ramonville y las otras comunas del valle del Hers se hallaban, desde luego, en primera línea, lo que justificaba que no faltaran las competencias y los conflictos.

Uno de esos conflictos originó la necesidad y la voluntad de una cooperación entre los municipios del sureste de Toulouse. Cuando, en efecto, los vecinos de un fraccionamiento de Labège protestaron contra el proyecto del municipio de Escalquens de instalar cerca de ellos una zona industrial, los dos alcaldes tuvieron la oportunidad de darse cuenta que el problema no era específico de ese lugar sino de toda la parte del valle cercana de Rangueil y del distribuidor vial de Palays; por tanto propusieron a los municipios vecinos una cooperación para controlar las inversiones privadas y definir juntos el porvenir del valle.

El hecho de que en las condiciones históricas y geográficas de los años setenta se haya creado en Labège una importante zona de actividades no presenta en sí una originalidad cualquiera. Fue la misma lógica económico-espacial la que justificó la creación en Ramonville de la zona de actividad del Canal cerca de la de Rangueil. Lo que daría a la zona de Labège un

carácter excepcional fue lo que harían de ella actores sociales que supieron entender todo el interés de las circunstancias que les permitieron encontrarse y cooperar. La creación de la zona de actividades de Labège en relación con la del SICOVAL resulta en ese contexto de la coincidencia de dos eventos de índole diferente:

- por una parte, la elección en Labège de un alcalde socialista que provenía de ese grupo de profesionales (ingenieros, técnicos, académicos o investigadores) que estaban, compraban o hacían construir sus casas en las faldas del valle del Hers;
- por otra parte, la llegada a la cabeza de la reciente Agencia de Urbanismo de la Aglomeración de Toulouse (creada en 1972) de un director, Jean Frebault, quien entendió de inmediato el interés de las iniciativas de los alcaldes del sureste de Toulouse para darle credibilidad a su institución. Como la comuna de Toulouse reunía en ese entonces en sus límites administrativos más de tres cuartas partes de la población de la aglomeración (371 000 habitantes de los 476 000 que contaba en 1968) el alcalde Pierre Baudis no estaba interesado por la cooperación intercomunal y mantenía un Taller Municipal de Urbanismo (AMU) que sólo permitía a la nueva Agencia de Urbanismo intervenir en la periferia.¹²

Cuando en 1975, seis alcaldes¹³ decidieron crear un Sindicato Intercomunal de Ordenación y de Desarrollo de las Lomas del Valle del Hers (SICOVAL) concretaron esa voluntad con la creación de una gran zona de actividades que se ubicó en la comuna de Labège pero cuyos recursos se repartirían entre todos para la ordenación del territorio común. La medida era innovadora y mientras no existían aún las leyes de 1980 y de 1992, que permitirían instituir tasas sobre las empresas a la escala de una zona intercomunal y de una aglomeración, se tuvieron que imaginar –es cierto, con la complicada administración central–, medidas específicas. De todos modos fue esta característica, hoy día banal, la que aseguró el éxito del SICOVAL.

	Superficie hectáreas	1975		1982		1990		1999	
		población	1968-75 % anual					1975-1999 % total	
Auzeville	666	1073	+11.86	1808	+7.7	2000	+1.27	2637	+1.465
Auzielle	459	410	+16.9	1002	+13.54	1091	+1.07	1579	+285
Castanet	822	2996	+7.18	4668	6.51	7697	+6.45	10396	+250
Escalquens	842	2051	+12.61	2884	+4.96	4323	5.19	5541	+155
Labège	765	1403	+10.87	1628	+2.14	2148	+3.62	3318	+136
St. Orens *	1306	4738	+19.73	7638	+7.02	9703	+3.03	-	

Las seis primeras comunas del SICOVAL. En 1992 St. Orens salió del SICOVAL.

El papel de la Agencia de Urbanismo (AUAT) fue decisivo en la localización definitiva de la zona de actividades de Labège y sobre todo en la forma, o más bien las formas, que se le iban a dar a esa zona. La primera fase de 70 hectáreas se inició en 1976 en el interior de una Zona de Ordenación Diferida (ZAD) que cubría más de la mitad de la comuna de Labège (400 hectáreas), pero la fuerte voluntad tanto del SICOVAL como de la AUAT no impidió que los primeros años hayan sido penosos y lentos. Lo podemos explicar por la posición de algunos propietarios que se oponían al bloqueo de los precios provocado por el proceso del ZAD y sobre todo porque mientras no se instalaban empresas, no disponía el SICOVAL de los recursos necesarios. En esas condiciones era fuerte la tentación de aceptar cualquier empresa en cualquier condición. Pero, como lo habían mostrado unos primeros contactos con Matra (aunque no hayan prosperado por falta de medios de intervención rápida), el lugar podía ser atractivo por las empresas de alta tecnología, y el SICOVAL decidió imponer a los candidatos duras exigencias para preservar la calidad tanto del medio ambiente como del paisaje.

La solución financiera la trajo la instalación del centro comercial Carrefour, no sin antes obtener un mejoramiento de la calidad estética del edificio.¹⁴ Como dicho mejoramiento es artificial (falsos muros de ladrillo, seudotejados de tejas romanas, etc.) no faltaron las críticas. Eso no impidió que produjera gran impresión el nuevo centro comercial cuando se inauguró en 1983. Como, además, el público mostró de inmediato su favor, convenció a las grandes empresas comerciales que estaban pasando los tiempos de la arquitectura minimalista. Desde ese punto de vista el centro comercial de Labège marcó un parteaguas. Los grandes centros comerciales que ya existían alrededor de Toulouse tuvieron, como el de Portet-sur-Garonne, que remodelar su apariencia. En cuanto a los nuevos trataron de adoptar una arquitectura que les diera identidad; fue el caso de la empresa Leclerc que se rehusaba antes a gastar dinero en sus edificios. Así pasó cuando instaló en Blagnac, cerca del aeropuerto, un centro comercial donde prevalecen el aluminio y formas que recuerdan las alas de los aviones como para desafiar la arquitectura neovernácula, de estilo "lauragais",¹⁵ de Labège.

Mientras, la zona se llenaba rápidamente de actividades dentro de una traza bastante banal: como lo muestra el plano se trataba de una distribución de las vías y de las parcelas a partir de una curva que se cierra sobre la carretera departamental D.916 frente a la autopista. Tuvo más originalidad la obligación que se impuso a las empresas de no construir bardas para delimitar sus predios y hacer un esfuerzo para *vegetalizarlos*. En ciertos casos, como el del edificio de oficinas Naurouze, incluso se logró realizar una composición paisajística agradable en relación con un lago, un bosque y

el castillo Madron. Si el SICOVAL se preocupó de la calidad ambiental y paisajística no por eso impuso un estilo. Desde luego, la zona de actividades de Labège no ofrece unidad ni homogeneidad. Si algunos edificios, siguiendo el ejemplo de Carrefour, presentan variaciones de arquitectura vernácula (el estilo *lauragais* calificado por los que no lo aprecian de *cassoulet*),¹⁶ otros prefieren una arquitectura moderna más o menos *high tech* como para expresar mejor la imagen de la empresa.

Es verdad que con la instalación de Sanofi y de un gran número de empresas de investigación y de alta tecnología la simple zona de actividades de los años setenta se estaba transformando en parque tecnológico. En los campos de la informática (sistemas expertos, robótica, etc.), de la electrónica o de la farmacia y de la biomedicina, el sureste de Toulouse incluyendo Rangueil, Montaudran y la zona del canal (Ramonville), que estaba a punto de integrar el SICOVAL, se impuso como uno de los polos franceses de alta tecnología más importantes. Ello se confirmó con la creación de incubadoras de empresas (Prologue y Prologue biotech, últimamente) y dándole a la zona de actividades, al mismo tiempo que se ampliaba con 180 hectáreas más, el nuevo nombre de Labège-Innopole.

De hecho los años ochenta fueron los más gloriosos del parque tecnológico de Labège-Innopole y los urbanistas se complacían en oponerlo a la zona industrial de Thibaud que la Sociedad de Economía Mixta de Toulouse Midi-Pyrénées (SETOMIP)¹⁷ había trazado en el suroeste de la comuna de Toulouse. Mientras en el primero se había cuidado la apariencia para subrayar con la arquitectura y la vegetación la personalidad de las empresas, le bastaba a esta última alinear según un funcionalismo minimalista los talleres y los depósitos.

Al lado del hipermercado Carrefour, al que acompañan 110 pequeños comercios y varios almacenes de tamaño mediano, son casi 500 empresas las que se instalaron a lo largo de estos últimos veinte años. Con 10 500 empleos de los 18 500 que se han registrado en el año 2002 en las diferentes zonas de actividades del SICOVAL¹⁸ el parque tecnológico de Labège-Innopole hizo del sureste de Toulouse un sector dinámico que ofrece hoy día más empleos, particularmente de alto nivel, que el noroeste, alrededor de Blagnac y Colomiers. El número de personas activas que residen en este sector es superior (alrededor de 24 000 en 1999) pero ya no es posible calificar, como a principios de los años 1980, este sector de suburbio-dormitorio.¹⁹

De hecho, el parque tecnológico de Labège-Innopole, además de traer a Toulouse un modelo norteamericano que estaba de moda en Francia, constituía, como lo han demostrado los investigadores del CIEU (Centro Interdisciplinario de Estudios Urbanos de la Universidad de Toulouse Le

Mirail), una especie de apogeo, de punto culminante de un largo proceso de maduración que había empezado a principios del siglo XX con los pioneros de la aeronáutica y que se había acelerado a lo largo de los años sesenta con las iniciativas de esos actores determinantes que fueron los universitarios y los ingenieros, así como el equipo modernizador del alcalde Louis Bazerque.

Pero, si la venta de los terrenos y la instalación de las empresas había incentivado, durante los años ochenta, el mercado inmobiliario, la ruptura fue brutal a principios de la década siguiente. Mientras se vendieron 15 hectáreas de terrenos en 1990, apenas se rebasó media hectárea en 1992. Como este año fue también el de la ruptura con Saint-Orens, quien prefirió entrar en el distrito que proponía Toulouse y negociar por su cuenta, por una parte, con Leclerc la instalación de un centro comercial y, por otra, con la Región, una escuela secundaria, se congregaban todos los ingredientes de una crisis. Pero 1992 fue también el año de la ampliación del SICOVAL a casi todo el valle del Hers con 33 comunas. En el contexto económico difícil de ese año se hubiese podido interpretar como una especie de huida hacia lo incógnito. En realidad esa ampliación significaba que el SICOVAL rebasaba la lógica de un parque tecnológico para entrar en la concreción de una ciudad en el campo.

DEL PARQUE TECNOLÓGICO AL "PAYS TOULOUSAIN"

El freno en la instalación de empresas dentro del parque tecnológico en gran parte se debía a la brutal degradación de una coyuntura económica que hasta el momento había sido favorable a Toulouse. En toda la aglomeración provocó una caída brutal de la venta de espacios para oficinas, con menos de 50 000 m² vendidos se retrocedía al nivel de 1986, mientras en 1990 los promotores inmobiliarios casi lograban alcanzar los 200 000 m².²⁰ Pero en el caso de Labège-Innopole esa crisis se agudizó por la competencia de los nuevos parques tecnológicos. Mientras, hasta el final de los años ochenta, había sido el único sitio donde podía prevalecer esa imagen, Blagnac por una parte con la Zona de Ordenación Concertada (ZAC) del Grand Noble y sobre todo Toulouse con Basso Cambo y la Grande Plaine ocuparon el mismo terreno.

Hasta por un momento Toulouse pretendió coordinar la promoción del conjunto de parques tecnológicos de la aglomeración en una especie de tecnópolis global. El ayuntamiento creó con ese propósito la asociación *Metropolitan Toulouse* pero no prosperó por no rebasar las contradicciones de intereses en periodo de crisis. Las condiciones que permitieron a Toulouse ganar la instalación de la empresa norteamericana Storage Tech en Basso Cambo cuando se pensaba que lo iba a hacer en Labège-Innopole, consumarían la ruptura. Es así

como entre los 22 miembros titulares de la asociación nacional France Technopolis se encuentran a la vez la *Techonopole de L'agglomeration Toulousaine* y *Labège-Innopole*.

Fue esta competencia la que convenció al SICOVAL de la necesidad de una flexibilización de sus exigencias para la instalación de las empresas, particularmente en la parte oriental de la vía férrea, Bourgade, por lo tanto la más cercana del pueblo de Labège. Es así como las implantaciones de Microtec (en realidad una extensión) y de Hemodia parecen haber reconciliado a los responsables políticos del SICOVAL con las simples cubiertas de láminas. En los dos "barrios" del parque tecnológico que aún no habían sido saturados, Plantaurel y Bouysset, las consecuencias fueron algo más importantes pero de otra índole.

En el "barrio" del Plantaurel, rompiendo con la lógica de las vías circulares, se instaló el centro de congresos, Diagora, al frente de un eje, la *Meridienne*, que por el momento no va más allá de la carretera D916, en la espera que próximamente se pueda prolongar por encima del río Hers y la autopista hasta el parque *Agrobiopole* de Auzeville-Tolosane. Aunque este nuevo trazado presente un carácter francamente urbano no parece que haya sido la voluntad explícita del SICOVAL. No parece, en efecto, que haya tenido la intención de romper la lógica funcionalista con la introducción de edificios para la vivienda. La instalación del Forum-Hotel y sobre todo de Gaumont, un complejo cinematográfico con 16 salas de proyección, no demuestra una voluntad de transformar el Plantaurel en un centro de servicios a escala de la "comunidad de aglomeración" del SICOVAL sino de la aglomeración misma de Toulouse. En cuanto al "barrio" de Bouysset que dispone, a orillas de un segundo lago, de un helipuerto en relación directa con el aeropuerto de Blagnac, se acepta que sean las oportunidades las que decidan tanto de la función del lugar como de la forma del fraccionamiento.

De todos modos, desde la creación de la "comunidad de comunas" en 1992, por la cual se sustituyeron la "comunidad de ciudades" después de la integración de Ramonville Saint-Agne en 1996 y la "comunidad de aglomeración" en el año 2002 con 36 municipios en la actualidad, la ordenación del parque tecnológico de Labège-Innopole ya no constituye la prioridad. De lo que se trata hoy día es pasar de la ordenación de una zona a la de un territorio controlando el proceso de *rurbanización* para conservar las amenidades del campo en beneficio tanto de los agricultores como de los *neorurales* que también son *neourbanos*.

En esta nueva aventura, el SICOVAL supo conservar las recetas que aseguraron su éxito en los años setenta y ochenta. Al empezar por la práctica constante de la concertación sea entre los consejeros municipales (varias centenas, desde

luego), sea con los habitantes; una concertación que consume mucho tiempo, pero un tiempo cómplice que no se confunde con la pérdida de tiempo. Se trata, después, de la generalización de una repartición equitativa de los recursos, lo que supone una armonización de los impuestos y tasas pagadas por las empresas.²¹ Antes de que entrara en el SICOVAL el municipio de Ramonville Saint-Agne esos impuestos ya representaban 65% de un presupuesto que rebasaba los 118 millones de francos en el año 1996 y que se aproximó de los 27 millones de euros (176 millones de francos) en el año 2002. Las condiciones financieras son favorables, así como la situación social; el SICOVAL no tiene que enfrentarse a los problemas de barrios populares ya que las estadísticas califican su territorio como "surqualifié", es decir, con mayoría de clases medias, medias altas y altas. Como lo recuerda el proyecto de Esquema Rector, "los profesionales y técnicos provenientes del dinamismo económico de Toulouse contribuyeron a remodelar y valorar esos sectores dándole su configuración social".

Es obvio que este proyecto elaborado después de meses de concertación, tenía como propósito la preservación del cuadro de vida de una población ya bastante privilegiada. Pero más allá, se trataba también de crear con pragmatismo y progresivamente un nuevo equilibrio entre la ciudad y el campo. Ese pragmatismo aparece en la especialización de los espacios. Es así como a lo largo del valle del Hers, por donde corren las principales carreteras, la autopista, la vía de ferrocarril y el canal del Midi, se suceden tanto los poblados (los más importantes con buenos servicios: Ramonville, Castanet) como las zonas de actividades.

Las más importantes —cualitativa y cuantitativamente— de estas zonas están en el norte, cerca de Toulouse, con los parques tecnológicos de Labège-Innopole (alrededor de 10 500 empleos en 500 empresas), de la zona del canal (3 850 empleos en 200 empresas) y de Agrobiople (2 700 empleos en 55 organismos y laboratorios). Actividades más diversificadas y banales están también presentes en las zonas del sur del valle con 1 800 empleos en unas 80 empresas.

El SICOVAL no trata, por lo tanto, de promover un modelo de ciudad lineal. Respetando una trama rural producto de una sociedad agrícola utilizó los pueblos como los polos de una expansión voluntariamente limitada. En una carta que define las reglas del ordenamiento espacial sólo se mantuvo en zona *constructible* una quinta parte del territorio para que cada lugar pueda preservar su personalidad y evitar ahogarse en la mar de los fraccionamientos. El espacio residencial mantendrá su carácter de pueblo con identidad y una cualidad estética que podrá variar en función de las iniciativas de los actores sociales.

En cuanto al resto del territorio, si otra quinta parte queda en reserva

para eventuales extensiones futuras de la urbanización, 60% del total se mantiene en espacio protegido, tierras agrícolas, bosques, zona de ocio. Se complementó esa zonificación con una reflexión sobre la agricultura periurbana. En concertación con las organizaciones de campesinos y los representantes de gobierno se promovió una *Opération Groupée D' Aménagement Foncier* (OGAF) para favorecer la instalación de jóvenes agricultores y la diversificación de las fincas. Los casi 300 agricultores que laboran dentro del perímetro de SICOVAL recibieron, además, desde mayo de 2002, la oportunidad de firmar "contratos territoriales de explotación" (CTE) para participar, mediante financiamiento, en el ordenamiento del espacio, particularmente en el marco del programa "Ríos" cuyo propósito es el buen mantenimiento de los caudales y de las orillas.

Se puede considerar igualmente significativo el acuerdo entre los excursionistas y los agricultores para mantener, con el apoyo financiero del Fondo de Gestión del Espacio Rural (FGER) y del Consejo General, centenas de kilómetros de caminos; iniciativa que persiguió la asociación *Caminarem* al contribuir a la renovación de un tramo del camino de Compostela (G.R. 653). En todos los casos el SICOVAL se comportó como mediador y asesor de los municipios, por lo menos hasta 1996 cuando su transformación en "comunidad de ciudad" y después en "comunidad de aglomeración" le atribuyeron nuevas competencias, particularmente en urbanismo. Hoy día el SICOVAL puede asumir por sí mismo la gestión de su territorio, lo que explica que el equipo ligero de los primeros años haya tenido que reforzarse hasta constituir una administración territorial de más de 125 personas.

CONCLUSIÓN

Al contrario de las utopías de Ebenezer Howard o de Frank Lloyd Wright no se trató de construir una ciudad en el campo o una ciudad territorio sino traer a una ciudad tradicional revalorada un complemento original.

El SICOVAL no está en contradicción con Toulouse ni desarrolla una estrategia opuesta. Sus responsables se empeñan en asociar —reuniéndolas— formas complementarias e indispensables las unas como las otras en este principio de milenio: las de una ciudad tradicional prestigiosa con las del campo *lauragais* y de la alta tecnología.

Más que nunca la ciudad actual se descompone en fragmentos y las desigualdades crecientes transforman algunos en lugares de marginación y de exclusión mientras otros ofrecen oportunidades favorables a los que tienen la suerte de poder elegir su cuadro de vida. El valle del Hers con una evolución

hacia un modelo de "ciudad parque" participa de esa segregación socio-espacial del espacio urbano de Toulouse.

Al elaborar por fin un Plano local del Habitat (PLH) que integra la voluntad de ofrecer más vivienda social en su territorio, el SICOVAL manifiesta una voluntad de corregir, por la acción pública, el desequilibrio social producido por una iniciativa privada hasta ahora determinante en el sector de la vivienda. Pero ese PLH sólo se concretará a partir del 1 de enero de 2004 y tendremos que esperar por lo menos una década para evaluar si efectivamente el SICOVAL es capaz de integrar un porcentaje significativo de vivienda social en el marco de una "ciudad parque" atractiva y apreciada por sus habitantes.

NOTAS

¹ Idefonso Cerdá, *La teoría general de la urbanización*, 1867.

² Ebenezer Howard, *The garden cities for tomorrow*, 1902.

³ Franck Lloyd Wright, *L'avenir de l'architecture*, Paris, ed. Gonthier, 1969. La edición original en inglés es de 1953.

⁴ *Villeurbanne-Gratte-Ciel où la banlieue devient ville*, catálogo de la exposición de los cincuenta años, Ed. Le Nouveau Musée, Villeurbanne, 1984, in folio.

⁵ Syndicat Intercommunal de développement des Coteaux et de la Vallée de l'Hers. Hoy día las siglas se usan como nombre del conjunto urbano.

⁶ SMEAT, *Revision du Schéma Directeur, projet arrêté le 12 juillet 1996*, AUAT, Toulouse, 1996.

⁷ Institut National des Statistiques et des Sciences Économiques.

⁸ Zone de Population Industrielle et Urbaine. A diferencia de la aglomeración que corresponde a la población de una mancha urbana continua, la ZPIU reúne todo el territorio que vive en relación funcional con una ciudad.

⁹ Marie Christine Jaillet y Marcel Barreau (coord.), *Y a-t-il un pilote dans l'ogge!?*, Toulouse, CIEU/ERMOPRES/LEREP, 1987, 108 p.

¹⁰ Castanet con 586 viviendas sociales y Ramonville con 323 son las mejor dotadas. En el conjunto de la periferia se cuentan unas 1 200 viviendas sociales, una tercera parte de lo que existe en el municipio de Colomiers en el noroeste.

¹¹ INSEE, Recensements de la population, fascicule de la Haute-Garonne.

¹² El INSEE reconoce por primera vez a la aglomeración de Toulouse en 1962 con dos comunas: Toulouse y Blagnac. En 1968 se reconoce la continuidad urbana sobre 29 comunas y llega a 58 en 1990.

¹³ Los de Labège, de Escalquens, de Saint-Orens, de Auzielle, de Auzeville y de Castanet: 12 671 habitantes en ese entonces sobre 4 860 hectáreas.

¹⁴ Como eran numerosos los candidatos, el SICOVAL pudo organizar un concurso para que aumentara la calidad arquitectónica.

¹⁵ Lauragais es el nombre de la región rural situada al sureste de Toulouse.

¹⁶ El *cassoulet* es una especialidad gastronómica del Sauragais.

¹⁷ Sociedad controlada por el municipio de Toulouse.

¹⁸ Fuente: SICOVAL.

¹⁹ Con 225 000 empleos de los 314 000 que ofrece la aglomeración en 1990. Datos del INSEE retomados por la AUAT.

²⁰ SMEAT, *op. cit.*

²¹ Mientras esas tasas se elevaban a 23.68% en Ramonville no rebasaban 15% en el resto del SICOVAL. El objeto es llegar progresivamente a unas tasas medias de 16.72%.

El papel de la planificación urbana en la ciudad sostenible: viejas ideas para problemas nuevos¹

Juan Luis de las Rivas Sanz*

INTRODUCCIÓN

Sabemos que la cuestión de la ciudad sostenible está en gran medida relacionada con factores económicos, sociales o políticos. Son factores que derivan de los sistemas de producción y de los estilos de vida dominantes, de modelos de comportamiento frente a los cuales la planificación urbana tiene una influencia muy limitada. Sin embargo pocos discuten que la forma física de nuestras ciudades ha contribuido decisivamente a la situación actual de insostenibilidad.

Por lo tanto no ha de extrañar que en el amplio debate que tiene lugar sobre la ciudad sostenible, muchos expertos estén convencidos de que la incorporación del concepto de desarrollo sostenible a la teoría de la planificación conduce a un cambio radical en la disciplina. Incluso para algunos de éstos la exigencia de cambio es tan grande y profunda que facilitará una verdadera reinención de la planificación urbana.

Más allá de la preocupación común, y precisamente por ella, también es posible tener en cuenta el interés de conocer con mayor profundidad el desarrollo teórico y práctico de nuestro saber urbano, incluso afirmar que si realizamos una lectura cuidadosa sobre lo que la literatura desarrollada en torno a una forma urbana sostenible reconoceremos temas antiguos, temas clásicos con ideas y conceptos que pertenecen a la cultura urbanística mo-

* Doctor en arquitectura. Experto en planificación territorial y del paisaje. Director del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, España.

derna. Son ideas que aparecen en los hitos de la práctica urbanística aunque no fueran sistemáticamente aplicados: la unidad de barrio, el cinturón verde, el desarrollo policéntrico, la integración del transporte público, los estándares operativos, la reutilización de los espacios, el principio de austeridad, etc., al lado de las propuestas de Cerdá, Howard, Sitte, Abercrombie o Markelius hoy revisitadas.

Afrontando todas estas observaciones sugerimos tres preguntas:

- ¿Podemos contemplar el desarrollo de la idea de ciudad sostenible como un proceso de revisión de la cultura urbanística más que como un proceso de reinención de la misma?
- ¿Por qué las ideas que hoy revisitamos no fueron dominantes?, ¿por qué sólo se desarrollaron puntual o parcialmente?
- ¿Puede la discusión sobre la ciudad sostenible liderar un renacimiento efectivo de la planificación urbanística en un proceso integrador de las perspectivas urbanas?

RELEYENDO LOS CLÁSICOS

No puede negarse que en proceso de aplicación del concepto de desarrollo sostenible al urbanismo está favoreciendo el redescubrimiento de algunas personalidades centrales de la cultura urbanística. Así Geddes o Mumfórd⁴ están relacionados directamente con los orígenes de la cuestión. Esto ocurre a la vez que se recuperan otras figuras centrales de la cultura urbanística, más o menos ligadas con lo anterior, como Olmsted, Cerdá, Giovannoni o Sert. Podemos así interpretar con Italo Calvino a los clásicos, como textos que nunca terminan de decir lo que tienen que decir.

Sin embargo permanecen en el aire numerosas preguntas, que a mí me preocupan no sólo como profesor, sino también como urbanista práctico: ¿por qué sus ideas no tuvieron un éxito real?, ¿por qué en la práctica, en la construcción de la ciudad, las buenas ideas fundadas en un marco teórico coherente, sólo se aplicaron limitadamente, sin llegar a dominar la escena?, ¿puede el éxito local ser transformado en políticas generales?

Se dice que la economía es hegemónica en el proceso de urbanización. El desarrollo urbano está frecuentemente dominado por las tendencias del mercado —con su lógica inmobiliaria—, de una manera tan utilitarista y simplificadora que disuelve las buenas ideas o incluso a los movimientos organizados. Por ejemplo, si miramos al Garden City Movement, a pesar de su amplia difusión, su impacto real sobre las ciudades europeas desde su expansión industrial, fue limitado. También es evidente que los estándares

derivados del concepto de suburbio jardín, con otras ideas desarrolladas a principios del siglo XX, no funcionan bien separadas de sus contextos originales. También podríamos afirmar que los grandes arquitectos del Movimiento Moderno no se reconocerían en la fábrica urbana de nuestras ciudades, realizada según los patrones del denominado estilo internacional. Porque la ciudad occidental real, con su proceso edificatorio y su masiva renovación, ha estado dominada por una arquitectura más bien mediocre, en la que los temas de tipología y de estándar constructivo han estado al servicio de los buenos negocios. La "máquina de crecimiento", con sus consecuencias en la dispersión de lo urbano, declive de los centros y fractura social, a lo largo del siglo XX ha trabajado siempre en la misma dirección. Y es aquí donde deberíamos preguntarnos por los fracasos del urbanismo oficial: no sólo como una técnica aplicada, sino sobre todo como una práctica administrativa en cada contexto legislativo europeo. Su resultado es la denominada ciudad nueva, construida a lo largo de los últimos cincuenta años, contradictoria y desagradable en gran parte de sus espacios característicos.

Un tema relacionado con lo anterior está en la dificultad que tiene la gente para identificar qué es calidad en urbanismo, o aquello que en planificación urbana tiene calidad, la incapacidad para establecer relaciones de causa-efecto. La respuesta sin embargo está siendo más fácil en la medida en que el concepto de desarrollo sostenible se asume socialmente: comienza a haber temas que la mayoría de la gente sabe exigir. Por eso y a pesar de que en el debate público los conceptos urbanos se utilizan con poco rigor, no obstante el vaivén de relatos y demagogia política, creo que es posible aventurar la siguiente hipótesis: *El amplio reconocimiento del concepto de desarrollo sostenible puede facilitar el contexto idóneo no ya para pensar la ciudad ex novo, sino para promover la aplicación responsable de lo que en urbanismo ya sabemos.*

El primer paso es darse cuenta de la necesidad de un conocimiento más profundo de nuestra experiencia urbana contemporánea y de que las ideas urbanas tienen su propio contexto de complejidad, por lo que necesitamos una aproximación más completa y coherente a cada caso de estudio. Contamos con una rica materia prima, dispersa en cada país o región, a veces inaccesible incluso para los investigadores. Pero el material existe.⁴

Y es que podemos encontrar, a partir del profundo conocimiento de la historia de la planificación —de la teoría y de la práctica— verdaderas "minas de oro", desde las que recuperar materiales útiles para nuestros problemas urbanos actuales. El riesgo de imposición por algunos especialistas de un "nuevo paradigma" —el desarrollo sostenible aplicado al urbanismo— consiste en minusvalorar el pasado, en introducir una mirada superficial sobre el

conocimiento acumulado, y presentar todo como algo nuevo, incluso defender una ruptura con el pasado. Es algo que ya ha ocurrido en nuestra reciente historia.

Pensemos que una de las claves del pensamiento en torno a la sostenibilidad está en una responsabilidad auto-consciente hacia el artefacto del hombre y en el compromiso con el bien colectivo. Además sabemos que en todos los ámbitos del hacer humano es imprescindible el conocimiento adquirido, el aprendizaje a través de la experiencia, incluidas sus limitaciones y fracasos. Al lado de las nuevas ideas hay muchas más ideas que no son nuevas, y es fácil detectar que hay más abundancia de palabras nuevas que de ideas verdaderamente nuevas, palabras nuevas para viejos conceptos, por lo que no deberíamos despreciar un conocimiento más profundo de nuestra experiencia urbana contemporánea.

En cualquier caso, puede ser útil mostrar rápidamente alguna de las que yo considero "minas de oro", cristalizadas en nuestra cultura urbanística reciente, para las cuales el marco que ofrece el fomento de un desarrollo urbano sostenible es idóneo, por ser responsable y capaz de reducir las acusaciones de imposibilidad —por utópico, inoperante o caro— que se arrojan con frecuencia sobre el proyecto de un urbanismo mejor, al servicio de una calidad de vida universal en las ciudades.

DEL CONOCIMIENTO A LA ACCIÓN: LA CIUDAD-REGIÓN EN GEDDES Y MUMFORD

Ha sido útil que se haya comenzado a analizar cómo la planificación ha participado en la producción de formas urbanas insostenibles. Algunas técnicas urbanísticas, como la aplicación simplona y generalizada de la zonificación en los usos del suelo, se han considerado directamente responsables. Sin embargo, en muchos casos la mayor responsabilidad de la planificación urbana ha estado en su incapacidad para controlar procesos concretos como el *sprawl*, la explosión de la movilidad con el automóvil, la baja calidad de la vivienda social, el gran consumo de suelos valiosos, la destrucción de espacios naturales relevantes o el incremento sistemático de la impermeabilidad de los suelos y otras rupturas con los procesos naturales.

Hemos ya destacado que en el debate sobre la relación entre desarrollo sostenible y forma urbana, donde se han ido distinguiendo algunas ideas urbanas como las más adecuadas, encontramos conceptos que no son absolutamente nuevos. Conceptos como los de comunidad urbana —*urban village*—, mezcla de usos o compacidad, modelos urbanos como los de ciudad en

estrella o ciudad corredor y propuestas específicas con los de concentración policéntrica a partir del desarrollo del transporte público, fueron ya acuñados o subrayados por Mumford y la *Regional Planning Association*, por la Ciudad Lineal de Arturo Soria o por el plan de “los dedos de una mano” de Copenhague (v. figura 1). Sin embargo deberíamos también pensar en el fracaso de Geddes en la India, su “voz en el desierto”, algo que también ocurrió con la voz de Mumford, si aspiramos a abordar de alguna manera los problemas reales. El desarrollo urbano se condujo en gran medida de manera diferente a las propuestas.

Los estudios de Geddes sobre el Valle –su sección y las formas de vida económica, su paisaje– o los de la RPAA con Mumford al frente, son un gran legado de la cultura urbanística y se sigue acudiendo a ellos, aunque con relativa eficacia (v. figura 2). Es allí desde donde se defendió, en los orígenes modernos de la disciplina, la necesidad de un conocimiento profundo y versátil de la región como primera condición de la planificación. El camino se realiza desde el conocimiento a la acción, no como mera justificación de lo que se hace, sino en el diálogo con el *genius loci*. No se trataba de regionalismo, ni de una perspectiva pintoresquista. En Geddes y Mumford la Región es, ante todo, el escenario donde los fenómenos urbanos tienen lugar y donde deben ser interpretados adecuadamente, a partir de las relaciones que descubrimos desde las diferentes disciplinas que reconocen la región. La acción es una consecuencia, la adaptación responsable de las ideas al contexto local. Pero tampoco es contextualismo, porque la planificación tal y como la entendían estos autores, necesita ideas para el futuro, y no sólo como anticipación o prognósis, sino sobre todo como prudencia –*phronesis*– y capacidad de actuar correctamente en relación con un sistema de valores. Un sistema que no se construye como un refugio para proteger privilegios, sino como un lugar desde el cual comprender las relaciones con la naturaleza, interpretar las sociedades, su identidad y cultura locales, sus recursos económicos y sus necesidades...

Los que vivimos en las viejas regiones europeas somos conscientes de la profunda interacción que se produce en nuestros espacios entre pasado y presente. Detectamos relaciones espaciales aparentemente invisibles, barreras –fronteras interiores– y redes, difíciles de evitar. La planificación no puede tender exclusivamente a simplificar. Los objetivos que se establecen genéricamente sólo se pueden alcanzar si se adaptan a cada caso, a sus condiciones y a los medios de partida. A veces se plantean grandes limitaciones desde lógicas administrativas que producen una ruptura entre conocimiento y acción. Pensemos en la inadecuación de la delimitación municipal para responder a muchos problemas. Se difunden proverbios como “pensar global y actuar

local", o nuevos instrumentos como las "Agendas 21", pero en el predominio de las palabras sobre las acciones, de la propaganda sobre lo poco realizado no dejan resolver problemas detectados con escala regional. Esta sigue siendo un desafío, en un contexto de competición entre municipios que beneficia los intereses inmobiliarios y sigue produciendo déficit de infraestructuras, desplazamientos de los impactos ambientales y ausencia de capacidad para abordar los temas en una escala adecuada.

El esfuerzo de Geddes y de Mumford por orientar una gestión más equilibrada de lo construido en ciudades y regiones sigue siendo imprescindible.⁹

ADMINISTRAR EL TAMAÑO Y LA DENSIDAD DE LO URBANO EL ECO DE HOWARD

Aunque pensemos que las formas urbanas sostenibles posibles pueden ser muy variadas, sabemos que todas ellas habrán de tener un sustrato común definido en sustancia por el rechazo de determinadas situaciones como el declive urbano o el descontrol de la forma urbana dispersa, de los fenómenos de ineficiencia y derroche vinculados a ellos. El modelo urbano difuso y fragmentado, apoyado en formas de transporte y en comportamientos individualistas, con tendencia a generar espacios monofuncionales, derroche en el uso del suelo y ausencia de relaciones colectivas, genera un riesgo permanente de decadencia en los espacios urbanos tradicionales y de fractura social: islas privadas de confort y felicidad mientras que la mayoría de la población sobrevive como puede en el bullicio de la ciudad.

En el debate sobre la ciudad sostenible siempre aparecen dos temas relacionados: la compacidad en la forma y la mixticidad o mezcla de usos en los tejidos urbanos, su diversidad.

Pero no deberíamos olvidar que la planificación urbana desde sus orígenes ha tratado de administrar la densidad, haciendo a la vez frente a la insana hiperdensidad como a la inmanejable dispersión. Cuando R. Unwin propone un estándar de densidad para el suburbio jardín habla de 12 viviendas por acre —30 viviendas por hectárea—, recomendando cierta densidad para el suburbio a la vez que anticipándose a la insalubridad derivada de la gran densidad —recordemos su conocido *Nothing Gained by Overcrowding!*, de 1912—. El modelo territorial de E. Howard introdujo como argumento central la necesidad del control del crecimiento urbano. Porque casi todo el discurso teórico del urbanismo contemporáneo ha sido alérgico al desarrollo suburbano, desde Cerdá a Le Corbusier, pasando por el paisaje de Frankfurt en la *trabatenstadt* de Ernst May, siempre con formas diferentes pero siem-

pre sobre un modelo urbano compacto y continuo. Por otro lado, en el urbanismo contemporáneo, la idea de densidad urbana —puesta de manifiesto por Jane Jacobs— conecta directamente con la actividad de la vida urbana y arraiga en una ciudad que consiste en una secuencia de espacios con límites.

Sin embargo, el modelo urbano centro-periferia que domina Europa desde la posguerra no es resultado de las propuestas, y puede ser medido en términos de fracaso o inaplicación de lo mejor de la cultura urbanística, así como su consecuencia actual, la ciudad dispersa —*città diffusa* o *metapolis*⁶—, un modelo urbano que implica en la práctica el triunfo no ya de la ciudad europea y de su tradición histórica, sino el triunfo de su periferia. Y de nuevo el control del *sprawl* se convierte en asunto central del urbanismo.

En este sentido, el debate y la investigación en torno a la densidad urbana —la ciudad compacta— sigue siendo enriquecido por los temas que Howard trata en su *garden city*: la limitación del tamaño urbano, la creación de sistemas urbanos interrelacionados —de centralidad, de transporte público, de ciudades— o también el papel central que le dio a la arquitectura, con la función central que adquiere el *crystal palace*, anticipando el rol urbano del gran contenedor y, por supuesto, la relación campo-ciudad, con la importancia que adquiere la agricultura periurbana. Temas de Howard hoy recogidos en la Estrategia Territorial Europea.

La reflexión sobre la densidad y el tamaño urbanos necesita de una clara apuesta por el transporte público. Pero también necesita, en mi opinión, una verdadera alianza con la buena arquitectura, con su capacidad para adaptar la fábrica urbana y sus tipologías a la geografía de la región y del sistema urbano preexistente.

En primer lugar el transporte es uno de los temas que está dirigiendo el debate sobre la ciudad sostenible, adquiriendo de forma evidente centralidad en la revisión de los modelos urbanos existentes. Pensemos en las experiencias de desarrollo urbano orientado desde el transporte, con estrategias TOD —*Transit Oriented Development*—. En lugares tan diferentes como Munster, Portland o Curitiba redescubrimos algo ya basilar en el modelo urbano de la ciudad jardín, aunque entonces privilegiado por la hegemonía del ferrocarril y hoy en tensión con la presión que el transporte urbano privado, los automóviles, someten a la ciudad y a su territorio (v. figura 3).

Hoy la promoción del transporte público necesita tipos diferentes de forma urbana, donde la densidad sea administrada desde estructuras adaptadas a la vida urbana, a la mezcla de usos y actividades, en caminos más inteligentes que tengan en cuenta los condicionantes culturales y la compleja trama urbana que ya existe. En este camino todavía leemos con curiosi-

dad el texto clásico y trabajo seminal de Collin Buchanan, con su exposición de la interacción comprometida entre tres factores: coste, ambiente y movilidad. Allí ya se aprendía que para preservar determinados valores es necesaria una retirada, que la utopía no existe porque no todo lo que queramos hacer es igualmente viable o carece de consecuencias. Aquí se esconde la especie de ciudad a la que aspiramos, donde el papel de una arquitectura responsable y de calidad es la clave.

Por ello en el trabajo de muchos arquitectos contemporáneos relevantes —miro a Max Bill, Atelier 5, Esrkine, Van Eyck, Hertzberger, Utzon, Ando, Piano, etc.— es posible redescubrir los intereses que pertenecen a la ciudad sostenible. Incluso podríamos seleccionar pequeñas obras maestras de la arquitectura reciente, de cara a crear una amplia lista de ideas útiles, de buenos ejemplos, útiles para promover un desarrollo urbano más sostenible, una arquitectura más idónea y adaptada, no siempre desde caminos miméticos. Tras la excitada producción arquitectónica de los años noventa comienza a haber un debate más profundo, así Oriol Bohigas ha defendido provocativamente la vuelta a la "ciudad amurallada", con la demanda de contener el actual crecimiento, interior y exterior, de Barcelona.

AUSTERIDAD FRENTE A DESPILFARRO LEYENDO A CAMPOS VENUTI Y A INDOVINA

En plena crisis económica, en los primeros años de la década de los setenta, un grupo de arquitectos y urbanistas italianos fueron ya conscientes de la necesidad de cambio en la planificación dominante, de poner freno a una vorágine orientada a la destrucción sistemática de la ciudad existente y a su sustitución por una construcción mecánica y anodina. Los conceptos de austeridad y de salvaguardia entonces utilizados por Campos Venuti y la reacción de Indovina⁸ contra el baldío urbano resultante de la aplicación de lógicas exclusivamente rentabilizadoras de la producción renovadora, no se produjeron exclusivamente para conservar la ciudad histórica. Arraigaban en una interpretación social y económica del conjunto urbano. La defensa de la vivienda tradicional en los espacios urbanos históricos, ya realizada por muchos desde Boito a Jacobs, se ajustaba entonces a una lectura de la función transformadora del plan urbanístico, desde donde defender la ciudad en su conjunto frente a las estrategias mercantiles de renovación inclemente. Surge así el valor económico del caserío urbano en su conjunto, capital fijo e infraestructura perteneciente a la colectividad y no apropiable por argumentos de simple eficacia. La complejidad y diversidad de lo urbano es lo que entonces se salvaguarda, introduciéndose por

primera vez lógicas sistemáticas de reutilización de lo existente, que no puede ser destruido sin más. La idea de "cirugía conservativa", introducida por Geddes y difundida como *diradamento* –limpieza– por Giovannoni, permanece en un marco de reorientación de los planes urbanos.

Pero el proceso de mejorar la ciudad exige el compromiso y la implicación de los ciudadanos, tal y como hoy demanda el desarrollo sostenible en su ideario de equidad social. Campos Venuti e Indovina reflexionaban sobre la ciudad en los términos acuñados por H. Lefebvre, en el camino para reconfigurar el "derecho a la ciudad", una nueva forma de ciudadanía. Se trata de una concepción acerca de que el urbanismo pertenece al ámbito de lo público, profundamente arraigada en Europa. Sin embargo la planificación burocrática, con su cada vez más incomprensible jerga técnica, parece que sólo ha sido capaz de servir y de alimentar la máquina de crecimiento del urbanismo del capital.

Austeridad en la acción urbanizadora no significa admirar ciudades feas y destartaladas, como la experiencia ha demostrado. Lo nuevo puede convivir con lo existente y la rehabilitación urbana tiene pleno sentido. Recuerdo una imagen creada por Gordon Cullen (v. figura 4) sobre el epígrafe "a square for every taste", de una serie de esquemas realizados en 1947; en esos dibujos se anticipaba la ciudad peatonal que hoy algunos creen haber inventado, con todo aquello que solemos identificar como un espacio habitable: una naturaleza en convivencia con lo urbano, espacios adecuados para los peatones, una propuesta de tráfico o una amable secuencia de espacios... Yo creo que siempre deberemos visitar estos lugares de nuestra cultura urbanística.

Sin embargo, los que trabajamos en urbanismo, relacionados más o menos directamente con la construcción de la ciudad real, no podemos ocultar cierto asombro ante una lógica dominada por las palabras, realizada por un sinfín de expertos antes inexistentes y por una clase política que asume plenamente –al menos en apariencia– los postulados oficiales del desarrollo sostenible. Allí parece compatible todo lo que se está haciendo y se eluden las contradicciones, que sólo son denunciadas por grupos más interesados en mantener sus posiciones que en los temas que tratan. Pero todavía es extraordinario el esfuerzo que hay que realizar para conservar determinados rasgos del paisaje o mantener zonas de recarga para el agua subterránea. Prevenir las inundaciones o la erosión, incluso respetar la belleza originaria del paisaje, son temas relativamente nuevos en el urbanismo que se hace en España. Como arquitecto detecto desconocimiento en la práctica de lo mejor de nuestra arquitectura moderna, en una producción dominada en más de 90% por la máquina de crecimiento.

Se trata de una dificultad cierta a la hora de promover calidad, cuando

la lógica cuantitativa excusa todo o cuando la necesidad sigue siendo la primera causa que justifica la acción. No deberíamos olvidar que nuestras ciudades son la respuesta a lo largo de la historia y con recursos limitados a un crecimiento permanente, que el urbanismo se origina en el control de la especulación y en la búsqueda de soluciones de vivienda digna para la clase trabajadora, y que poco a poco intenta resolver las externalidades espaciales y funcionales de esta economía urbana del crecimiento, procurando difundir confort, servicios, libertad de elección... Allí la arquitectura moderna se planteó como una conquista social, dirigida a la mayoría y centrada en los problemas más urgentes: viviendas, escuelas, parques... pero hoy la arquitectura de calidad parece estar, en mi opinión, con peligro, reorientada hacia una minoría, una elite social, institucional y cultural en cada ciudad. El arquitecto y el urbanista corren el riesgo de distanciarse, si no lo están ya, en la medida en que su trabajo se oriente o no hacia una relación más coherente con el medio social y con la naturaleza en la que éste se desenvuelve.

"PROYECTAR CON LA NATURALEZA", CONVERSANDO
CON IAN MCHARG

La planificación espacial cuenta con herramientas gracias a las cuales la ecología permanece en el centro del proceso de toma de decisiones. No me refiero a planteamientos teóricos, como todo lo relacionado con el metabolismo urbano, temas sobre los que hemos leído hace ya tiempo. Me refiero a métodos que, realizados en contextos académicos y a pesar de su diversidad y de sus limitaciones, han permitido, en muchos casos, trabajar en la dirección correcta. Como afirmaba McHarg,⁹ el hombre puede ser un agente negentrópico —disminuidor de la entropía de nuestro sistema— capaz de utilizar su creatividad y sus conocimientos en armonía con los procesos naturales. La cuestión va a estar no ya en la elección de localizaciones adecuadas, sino en la capacidad para establecer condicionantes al crecimiento urbano o en evaluar sus costes a largo plazo. La cuestión está en crear una mentalidad de trabajo.

No hay manuales de buenas soluciones, se trata de un diálogo permanente¹⁰ alrededor de nuestra práctica y nuestro conocimiento.

A pesar de la batería de conceptos presentes en el fomento de ciudades y regiones más sostenibles, y a pesar de haber reconocido algunas situaciones ejemplares —lo que tiende a llamarse "ecourbanismo"—, la ecología es todavía un pequeño capítulo en la práctica urbanística (v. figura 5).

Queda mucho trabajo por hacer, en cuanto a la equidad entre las personas, en el fomento de una participación más amplia, en la introducción de nuevos puntos de vista sobre los procesos urbanos o en la evaluación social, ambiental y económica de los mismos... sin embargo, uno de los desafíos es todavía el viejo desafío: comprender cuál es el lugar de la Naturaleza en la ciudad del hombre.

McHarg escribió:

Claramente la problemática relación entre hombre y naturaleza no se resuelve utilizando la naturaleza como bonito decorado de la vida del hombre, ni tampoco como simple mejora del aspecto desolador de las ciudades: lo necesario es considerar la protección de la naturaleza como fuente de vida, milieu, maestra, santuario, reto, y, sobre todo, redescubrir lo desconocido de la naturaleza en el propio ser, como fuente de significado [...] Estamos de acuerdo en que la ciencia no es el único modo de percepción; que el poeta, el pintor, el dramaturgo y el escritor pueden a menudo revelar en forma de metáfora lo que la ciencia es incapaz de demostrar. Pero si buscamos un código de creencias para el hombre hacedor, un código que se aproxime a la realidad y que pueda ser utilizado como modelo del mundo y de nosotros mismos, entonces la ciencia sí que es la que aporta la mejor de las evidencias [...] Desde el punto de vista ecológico, se puede ver que, así como la vida sólo se puede transmitir a través de la misma vida, cada uno de nosotros está físicamente ligado a los orígenes de la vida y, de este modo y de manera literal, no metafórica, a toda forma de vida.¹¹

Deberíamos crear un diálogo permanente entre teoría y práctica.¹² La sostenibilidad no es una cualidad aplicable a unos pocos espacios, privilegiados por el dinero o por las instituciones públicas, no es la condición de los refugios privados de una elite. La sostenibilidad afecta a cada rincón del sistema urbano, a sus patios de atrás, en un compromiso moderno, sabio y consciente con la cultura que cada ciudad o región ofrecen.

Si, como ya hemos planteado, algunas de las recientes propuestas para el desarrollo urbano sostenible ya estaban presentes en el pasado urbanístico, sería más oportuno que nos preguntáramos sobre las causas de su reducido éxito, ampliando la reflexión al presente de nuestros espacios urbanos y obteniendo algunas conclusiones para el futuro.

Es posible que el debate sobre forma urbana y desarrollo sostenible pueda generar cierto renacimiento de la planificación urbanística, si ésta se concibe como un proceso integrador desde el que colaborar y corregir algunos de los problemas urbanos actuales, pero sin ignorar su contexto complejo o la tendencia desreguladora. Hablar de formas urbanas sostenibles significa hablar

de la calidad de los paisajes, espacios y lugares. Por ello, en mi opinión, la planificación urbana debería aprender a trabajar evaluando su calidad, como cualquier otra actividad en nuestro mundo necesitado de rendir cuentas, calidad de sus procesos y de sus resultados, aprender a corregir disfunciones y convertirse en una estructura más eficiente para servir a mejoras reales, donde arraiguen principios capaces de formular de nuevo un *peaceful path to the real reform*.

NOTAS

¹ Texto a partir de la ponencia presentada en el Fifth Symposium of the International Urban Planning and Environment Association (UPE5): "Creating Sustainable Urban Environments: Future Forms for City Living", 23-26 September 2002, Oxford.

² Ver sobre Geddes: Helen Meller, *Patrick Geddes. Social Evolutionist and City Planner*, Routledge, London 1990; Volker M. Welter, *Biopolis. Patrick Geddes and the City of Life*, MIT Press, 2002. Sobre la experiencia de Geddes en la India, es iluminador: Giovanni Ferraro, *Rieducazioni alla Speranza. Patrick Geddes planner in India, 1914-1924*, Jaca Book, Milano 1998. Sobre Mumford podemos consultar: Mark Luccarelli, *Lewis Mumford and the Ecological Region. The politics of planning*, Guilford Press, New York 1995; Robert Wojtowicz, *Lewis Mumford and American Modernism. Eutopian Theories for Architecture and Planning*, Cambridge University Press, 1996; Francesco Ventura (ed.), *Alle radici della città contemporanea. Il pensiero di Lewis Mumford*, Città Studi Edizioni, Milano, 1997.

³ Suele ser la visión actual: *The most obvious defect of the new city are traffic gridlock, the deteriorating natural environment, bad planning and shoddy construction*, (Jonathan Barnett; *The fractured Metropolis*, Westview Press, New York, 1995. p. 12). No olvidemos que muchos autores europeos están hoy insistiendo en que los cambios recientes en nuestras ciudades recuerdan los cambios producidos poco antes en las ciudades de Norteamérica.

⁴ A. Sutcliffe, F. Choay, P. Hall, D. Calabi, J.B. Cullingworth, A. Faludi, etc. han desarrollado trabajos generales muy difundidos, pero hay otro tipo de trabajos menos conocidos y muy útiles en la práctica, como son: *Heroism and the everyday. Building Finland in the 1950s*, Museum of Finish Architecture, 1994.(catálogo); Koos Bosma & Helma Hellinga (eds.), *Mastering the City. North-european City Planning 1900-2000, I y II*, NAI y EFL Publishers, Rotterdam 1997; o Coen Van Der Wal, *In prise of common sense. Planning the ordinary. A physical planning history of the new towns in the IJsselmeerpolders*, 010 Publishers, Rotterdam 1997; etc.

⁵ El historiador del urbanismo Robert Fishman recuerda que la defensa de la ciudad tradicional que realiza Jane Jacobs y la posición de Ian McHarg en relación

con la consideración por la planificación de los procesos naturales combaten una manera de pensar y de construir que imponen en un contexto complejo una simplicidad destructiva. Ellos crearon, en los años sesenta, un lenguaje que permite acomodar una alianza entre urbanistas y ambientalistas que emerge en los años setenta y que hoy está plenamente vigente. Ver *The Death and Life of American Regional Planning*, in Bruce Katz (ed.), "Reflections on Regionalism", The Brookings Institution, Washington 2000.

⁶ Ver Francesco Indovina (ed.), *La città diffusa*, Daest, Venecia, 1990; y François Ascher, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Ed. Odile Jacob, Paris 1995.

⁷ Los trabajos de Peter Calthorpe, con otras figuras del New Urbanism, demuestran el interés de la aplicación combinada de ideas clásicas del urbanismo contemporáneo. Ver Douglas Kelbaugh (ed.), *The pedestrian pocket*, Princeton Architectural Press, 1989; Peter Calthorpe, *The Next American Metropolis: Ecology, community and American Dream*, Princeton Architectural Press, New York, 1993; Peter Calthorpe & William Furton, *The Regional City. Planning for the end of sprawl*, Island Press, Washington 2001. Calthorpe desarrolla el concepto TOD a escala local y regional.

⁸ Ver Giuseppe Campos Venuti, *Urbanistica e austerità*, Feltrinelli, Milano 1978, y Francesco Indovina (ed.), *Lo spreco edilizio*, Marsilio Editori, Padova, 1974. Los dos están ya hace tiempo traducidos al castellano.

⁹ Ver I. L. McHarg, *Proyectar con la Naturaleza*, Gustavo Gili, Barcelona 2000 (1ª ed. 1969, introducida por Lewis Mumford); ver también la autobiografía de Ian McHarg, *A Quest for Life*, John Wiley & Sons, New York 1996; y *To Heal the Earth. Selected Writings of Ian McHarg* editado por Ian McHarg y Frederick Steiner, Island Press, Covelo, Cal., 1998.

¹⁰ Hay una amplia literatura sobre la forma de la ciudad sostenible, entre la que se puede seleccionar: M. Breheny, *Sustainable development and urban form*, Pion, London, 1994; S. Tjallingii, *Ecopolis*, Backhuys Publisher, Leiden 1995; Jenks, M., Burton, E. & Williams, K., *The Compact City. A Sustainable Urban Form?*, E & FN Spon, London 1996; Hildebrand Frey, *Designing the city. Towards a more sustainable urban form*, E & FN Spon, London, 1999; Williams, K; Burton, E. & Jenks, M., *Achieving Sustainable Urban Form*, E & FN Spon, London, 2000. En la mayoría de estos trabajos la reflexión está alejada de la arquitectura y la cultura urbanística de fondo es muy elemental y general. Hay otros trabajos diferentes, típicamente arquitectónicos, donde lo que ocurre es casi lo contrario, la reflexión sobre la sostenibilidad es muy general, como en "Cities for a small planet", donde el conocido arquitecto Richard Rogers trata de integrar perspectivas. Mi preferencia está en trabajos como *Ecological Design and Planning*, G. F. Thompson y F. R. Steiner (eds.), John Wiley & Sons, New York, 1997; donde el artículo del paisajista Laurie Olin, "Landscape design and nature", es una demostración excepcional de una forma de proyectar arraigada en la naturaleza. Tam-

bién están apareciendo obras panorámicas, que recogen casos, limitadas en la medida en que no pueden analizar en profundidad cada caso, entre ellas destaca "Ecourbanismo", de Miguel Ruano -Gustavo Gili, Barcelona, 1999.

¹¹ I. L. McHarg, *Proyectar con la naturaleza*, Gustavo Gili, Barcelona 2000, pp. 19 y 29.

¹² Podemos encontrar este diálogo en algunos casos de la práctica urbanística actual, por ejemplo, en la renovación de los distritos al oeste de la ciudad de Amsterdam -ver *The Garden Cities in the Year 2010*, el Intracity-project...-; las propuestas para el tercer New York Regional Plan -"A Region at Risk"-; o renovaciones inteligentes como el Digital Hub de Dublin o las propuestas del Plan Industrial para el Poblenou en Barcelona.



Figura 1

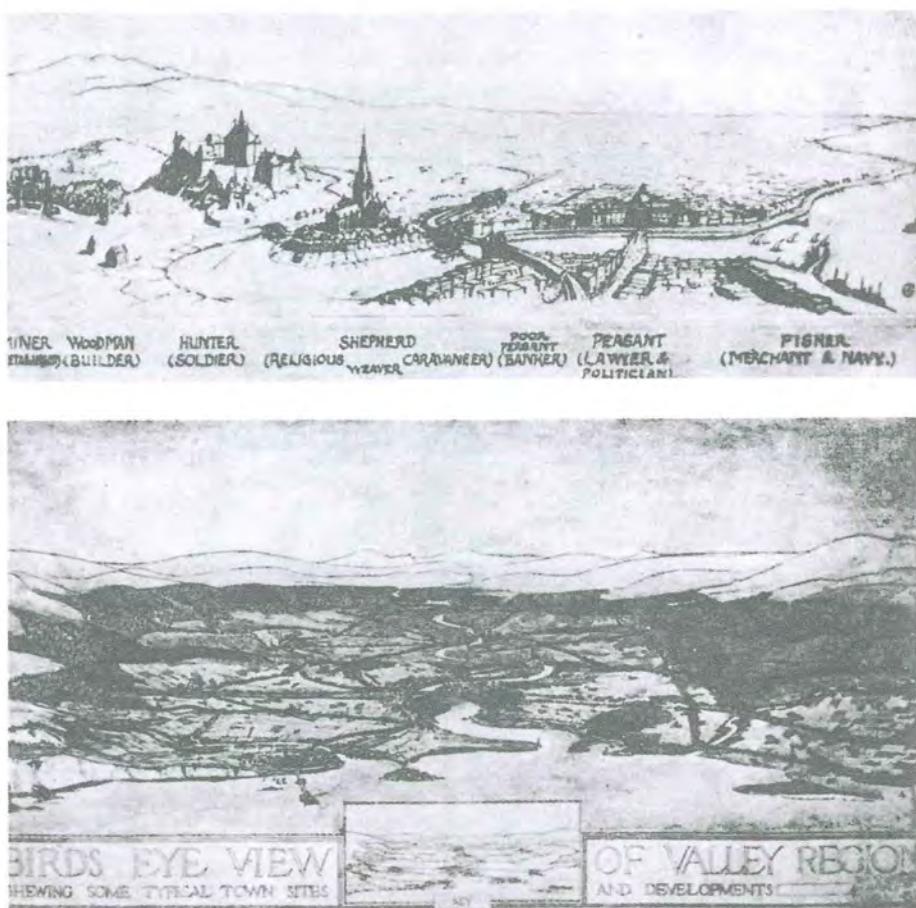


Figura 2



Figura 3



Figura 4



Figura 5



Reflexiones en torno al planeamiento urbano

Julio García Lanza*

Históricamente, cuando se iba a realizar una nueva implantación urbana, se realizaban unos dibujos que definían físicamente la forma de la futura ciudad, en general cuadrículas que simplificaban la distribución de calles y manzanas edificables. Como ejemplos clásicos podemos recordar las ciudades griegas en el Asia Menor, las *bastidas* francesas, las primeras ciudades hispanoamericanas, etc. Normalmente se trataba de ciudades de colonización de territorios donde no había asentamientos humanos del pueblo que colonizaba el territorio.

Otro ejemplo clásico de ordenación física de las ciudades históricas es el protagonizado por los llamados *ensanches*, utilizados para albergar un fuerte crecimiento esperado en las ciudades con escaso crecimiento anterior.

Estas previsiones de los nuevos asentamientos urbanos se producían en momentos históricos en los que no había grandes cambios tecnológicos en el transporte y comunicaciones de sus habitantes ni en los sistemas productivos que estos llevaban a cabo, lo que daba como consecuencia que la nueva ciudad o las nuevas zonas de la ciudad, repetían los modelos de organización urbana que tenían las ciudades de la época, utilizando para su conformación concreta modelos geométricos elementales, normalmente la cuadrícula.

La revolución industrial y tecnológica generalizada en el siglo XX hace que el crecimiento de las ciudades se acentúe desproporcionadamente a como se había venido produciendo en el tiempo inmediato anterior, dando lugar a

* Arquitecto, doctor, profesor titular de Urbanística y Ordenación del territorio en la Universidad Politécnica de Madrid.

aglomeraciones urbanas como nunca se habían conocido tanto en número de habitantes como en caos organizativo de actividades humanas.

Esta circunstancia es la que provoca la necesidad de un planeamiento urbano que estudie la nueva situación y planifique las nuevas actuaciones urbanísticas.

El éxodo masivo del campo a la ciudad marca una etapa crítica en este proceso de cambio urbano del que estamos hablando, pero después de esta gran afluencia descontrolada, porque se produce en muy poco tiempo y no hay posibilidad de encajarla adecuadamente, viene otro momento crucial para el planeamiento urbano, el que tiene como misión reordenar, de la forma más adecuada posible, el caos producido en la etapa anterior, encajando los nuevos crecimientos (de mucha menor importancia) en una nueva estructura urbana adecuada al momento presente.

La realidad evidente del *desarrollo sostenible* dentro del pensamiento actual, nos avoca a una nueva tarea del planeamiento urbano relacionada con el medio natural, no solamente dentro de lo que podríamos llamar el ámbito urbano sino considerando, como ya es una realidad, que los ámbitos interurbanos son elementos activos en la organización de los asentamientos urbanos sobre el medio natural. Es decir, la interactividad entre la ciudad y su entorno es tan grande que el medio natural ha entrado a formar parte integrante del planeamiento urbano.

Un factor incipiente en el desarrollo de las ciudades del comienzo del siglo XXI es la fortísima emigración que últimamente se viene produciendo, sin discriminación de fronteras, desde los países más desfavorecidos económicamente, hacia aquellos otros que, por las razones que sean, tienen un nivel económico más alto. Todos los fenómenos sociológicos que estas masivas emigraciones conllevan, han de tener su traducción en la futura configuración de las ciudades existentes y sus ampliaciones. Todos los que, de alguna manera, estamos metidos dentro de la tarea del Planeamiento Urbano, debemos estar atentos a los efectos que esta nueva circunstancia va produciendo sobre la ciudad y su entorno natural.

Las reflexiones que a continuación se presentan están basadas fundamentalmente en los principios que animan la Ley del Suelo española de 1956 y revisada en el año 1975, algunas veces de una forma literal, por considerar que sintetizaban bien los criterios básicos del planeamiento urbano, y en las experiencias personales habidas en la redacción de planeamiento urbano, en sus distintos niveles, a lo largo y ancho del territorio español.

Podíamos empezar estas reflexiones haciéndonos una pregunta que, aunque al principio nos parezca elemental y un poco inocente, puede darnos la

oportunidad de ir directamente al fondo de la cuestión en el tema del Planeamiento Urbano. La pregunta no sería otra que la siguiente: ¿Qué es el planeamiento urbano?

Una respuesta que nos podría servir de guía podría ser la siguiente: Es la previsión legal de la disposición de los asentamientos urbanos en el medio natural, de forma que las condiciones de vida de toda la población que los use sean las mejores posibles, en todos los aspectos, como consecuencia de una óptima disposición de dichos asentamientos urbanos, partiendo de la situación existente.

Sin embargo, esta respuesta no deja de ser una declaración de buenas intenciones, con un sentido general y sin entrar en temas concretos en los que normalmente es donde se plantean los problemas de más difícil resolución.

Con objeto de profundizar un poco en el tema podríamos definir cuales son los aspectos básicos a tratar en el Planeamiento Urbano. Podrían ser los siguientes:

- * *La estructura del territorio*, favoreciendo la conservación y mejora del medio natural, interactivamente con los usos urbanos.
- * *La disposición de las redes de comunicación territorial* de forma que favorezcan las relaciones de la población, con el mínimo impacto ambiental.
- * *Asegurar una buena disposición de las actividades residenciales y productivas*, de forma que se beneficien mutuamente entre sí y ambas del medio natural.
- * *Disposición adecuada de las dotaciones urbanas*, de todo tipo, a todos los niveles territoriales, para favorecer su uso por los habitantes de la zona afectada por el planeamiento.
- * *Adecuación del tamaño de los espacios reservados para cada uso* a las necesidades reales del desarrollo urbano.
- * *Asegurar, en lo posible, el carácter público del espacio urbano*

Aquí podríamos abrir un paréntesis para tratar este tema con un mayor detalle, ya que es el origen de la llamada *especulación del suelo urbano*, procedente de la propiedad privada del suelo urbano.

Parece evidente que la ordenación de la ciudad debe ser llevada a cabo utilizando todos los conocimientos que nos proporciona el Urbanismo que, según el Diccionario de la Lengua Española es el "Conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana", es decir, según el *bien común*.

Así pues, si el Urbanismo es una cuestión de bien común tiene que ser promovido y administrado, fundamentalmente, por las Administraciones

Públicas, no como representantes de un poder político concreto (aunque sea democráticamente elegido), sino como administradores del bien común. Esto no es óbice para que la iniciativa particular colabore en aquellos aspectos cuyos intereses coincidan con los del bien común.

Lo importante es la definición muy clara (al menos lo más clara posible) de cuáles son los aspectos del urbanismo que las Administraciones Públicas deben tratar *irrenunciablemente*, por tratarse de temas ligados íntimamente al bien común, y aquellos en los que puede intervenir la iniciativa privada, colaborando con los entes públicos.

En principio, parece razonable que las Administraciones Públicas enfoquen *todos* los temas para garantizar la salvaguarda del bien común, y la acción concreta o puesta en práctica pueda ser llevada a cabo por ellas mismas o por la iniciativa privada.

El tema es largo y complicado, por todos los intereses, económicos y de competencia, que concurren en la construcción de la ciudad, no obstante parece interesante plantearse un tema que puede ser sugestivo. Se trata de la *recuperación de las plusvalías del suelo urbano*.

Haciendo un pequeño ejercicio de reflexión sobre el origen de la plusvalía que adquiere un suelo cuando pasa del uso rústico al uso urbano, podemos apreciar con cierta facilidad que ésta se debe esencialmente al valor añadido que proviene de la agrupación de intereses de todos los propietarios de los bienes materiales que integran la ciudad (suelo, infraestructuras, edificaciones y todo tipo de instalaciones).

Este valor añadido de agrupación, utilizando principios democráticos, parece que debe revertir sobre todos los agentes que, de una manera activa, intervienen en la construcción de la ciudad y no exclusivamente sobre el propietario de los terrenos necesarios para la implantación de la ciudad, que no ha hecho otra cosa que poseer un terreno rústico.

Teniendo en cuenta que la administración del urbanismo debe correr a cargo de las Administraciones Públicas (Ayuntamientos, Regiones, Estado), y el suelo es un factor imprescindible para una buena organización física de la ciudad, parece razonable tender a que su propiedad esté en manos de la Administración Pública responsable del urbanismo, para facilitar su gestión.

El suelo de la ciudad, como tal suelo, vale muy poco (el valor del suelo rústico, cuando más), lo que realmente vale es la posibilidad de establecer en él un determinado uso urbano, que toma valor en función de su localización relativa dentro de la agrupación urbana.

La autorización del establecimiento de un uso determinado dentro de la ciudad, requiere habitualmente un permiso de la administración pública que vela por el bien común, y por ello cobra una cantidad dependiendo del uso

y del sitio. Lo que pasa es que esta autorización es indefinida en el tiempo y, sin embargo, el tiempo en la ciudad es un factor muy importante, ya que a lo largo de él la ciudad va cambiando y con ella cambian también los valores de cada uso en cada sitio, generando, al alza o a la baja, una plusvalía que no tiene nada que ver con el ejercicio de un uso en un sitio, durante un tiempo determinado, sino depende de la dinámica del conjunto de la ciudad durante ese mismo tiempo. Esta plusvalía parece justo que debe revertir sobre el conjunto de la ciudad y no sólo sobre el adjudicatario de una determinada actividad en un momento determinado.

¿Cada cuanto tiempo habría que actualizar los valores de cada uso en cada sitio? Este sería un tema a estudiar detenidamente, pero se puede sugerir un sistema que ya se utiliza bastante en la administración española, es el de la concesión administrativa durante un tiempo determinado.

Tomando como punto de partida las reflexiones anteriores podemos analizar el valor real del suelo en la ciudad de la siguiente manera:

Valor rústico

Generado por la explotación rústica original o mejorada
De reembolso íntegro para el propietario del suelo rústico

Valor real del suelo

Valor urbano

Generado por la utilización como suelo urbano y su aprovechamiento constructivo susceptible de comercializar
De reembolso para la ciudad que lo ha generado

De acuerdo con el análisis anterior el valor real del suelo sería la suma de los valores rústico y urbano.

El *valor rústico* es propiedad íntegra del último propietario del suelo con utilización rústica.

El *valor urbano*, por las razones expuestas anteriormente, debe ser asignado a la propia ciudad como un bien común, y gestionado por la Administración Pública, utilizándolo fundamentalmente para la adquisición del suelo urbano de la ciudad. Se cuantificará como el valor de repercusión correspondiente a la edificabilidad comercializable que se le asigne, en función del aprovechamiento medio de la zona a que pertenezca.

Si el propietario quiere utilizar un suelo como urbano, o si la Adminis-

tración Pública considera necesario su transformación en urbano (en ambos casos por estar así previsto por el planeamiento urbanístico), tendría que cambiarse la titularidad del suelo a nombre de la Administración Pública (que no podría enajenarlo mientras sea suelo urbano), a cambio de su valor rústico y, a la vez, pagar a la Administración Pública el valor de repercusión de la edificabilidad comercializable que le corresponda al ser utilizado como urbano, en calidad de concesión administrativa por un plazo de tiempo determinado (75 años).

Este procedimiento se puede utilizar tanto en el Suelo Urbanizable como en el Suelo Urbano, siempre que se considere a todos los propietarios de algún bien urbano en la situación actual, como propietarios del valor rústico del suelo y "usufructuarios" de la edificabilidad que les concedió la correspondiente licencia edificatoria en su día, por un plazo de tiempo determinado (75 años).

En definitiva se trataría de dar a cada uno de los agentes que construyen la ciudad lo que justamente les corresponde en función de su participación activa en el proceso, a través de un control público de las plusvalías que se van produciendo en la ciudad, facilitando la gestión urbanística con la titularidad pública de la propiedad del suelo.

Cerramos aquí el paréntesis abierto para tratar el tema de la propiedad pública del suelo urbano, y nos vamos a meter en otros temas de relevancia.

Podríamos pensar en *a quién va dirigido el Planeamiento Urbano*, ya que si tiene carácter de ley, que parece lo correcto, debe obligar lo mismo a administradores que a administrados, y para su modificación o revisión debe seguir los mismos trámites que para su implantación, que aseguren el conocimiento y la participación por parte de toda la población en su elaboración.

En estas circunstancias debe ir dirigido fundamentalmente:

- *Al conjunto de la población* que ha de saber con claridad cómo se va a desarrollar la ciudad en la que vive.
- *A los órganos administrativos públicos* que han de administrar y gestionar el contenido del planeamiento.
- *A los promotores particulares* interesados en participar en la construcción de la ciudad.
- *A los profesionales del urbanismo* que han de desarrollar y llevar a cabo la completación de la construcción de la ciudad.

Otro aspecto relevante en el que tenemos que pensar sobre el Planeamiento Urbano es el de cuándo se debe hacer, ya que no es conveniente ni que haya vacíos de legislación urbana, ni que haya cambios sustanciales continuos que resten credibilidad al planeamiento. Parece razonable que es conveniente realizar Planeamiento Urbano en las siguientes circunstancias:

- *Cuando se carezca del planeamiento necesario* para la expansión o renovación urbanas.
- *Cuando el planeamiento vigente esté superado* o acabado y haya que dar respuesta a nuevas demandas de acción.
- *Cuando haya desajustes con la nueva realidad urbana* que afecten a la estructura general, en cuyo caso se deberá hacer una revisión total del planeamiento.
- *Cuando haya un cambio sustancial en la legislación urbanística superior* que cambie los supuestos en los que se apoya el planeamiento existente.
- *Cuando haya pequeños desajustes que no afecten a la estructura general*, en cuyo caso no se deberá hacer una modificación total de planeamiento, sino una puntual que afecte sólo al ámbito o tema concreto.

También se ha de tener en consideración quién debe hacer el planeamiento urbano, ya que es una actividad de interés general a cargo, normalmente, de las administraciones públicas, pero a la que pueden ayudar los particulares interesados en la solución de los problemas urbanísticos.

Los promotores y ejecutores del Planeamiento Urbano pueden ser:

La administración central

Planeamientos territoriales de alcance estatal
 Planeamientos esencialmente económicos estatales
 Planeamientos de grandes líneas de infraestructuras
 Planeamientos de grandes áreas homogéneas pertenecientes a demarcaciones regionales diferentes
 Planeamientos especiales de interés estatal

La administración regional

Planeamientos territoriales que comprendan varios municipios subsidiando a la administración municipal en pequeños municipios sin medios técnicos o económicos
 Planeamientos especiales de interés regional

<i>La administración municipal</i>	(La más idónea para el planeamiento urbano) Planeamiento general municipal Planeamiento parcial Planeamiento especial Otros planeamientos de alcance municipal
<i>Mancomunidad de municipios</i>	Aquellos planeamientos que afecten a un grupo de municipios con una misma problemática urbanística
<i>Sociedades estatales</i>	Empresas expresamente creadas para resolver alguna actividad planificadora con fines específicos
<i>Consorticios</i>	Asociaciones mixtas de Administración y particulares, creadas ex profeso para la planificación y explotación de algún recurso
<i>Particulares</i>	Personas físicas o jurídicas actuando bajo el control de la administración pública

En cuanto al proceso de elaboración y formación del Planeamiento Urbano, se podría decir que debe ser continuo, pero cuando es nuevo o revisado se requieren nuevos documentos.

De alguna manera, estos pueden ser los distintos pasos que se han de seguir en el proceso de formación del Planeamiento Urbano:

- No existe planeamiento o aparecen los primeros síntomas de desajuste entre el planeamiento existente y la realidad.
- Asunción de la necesidad del nuevo planeamiento por parte de las autoridades responsables.
- Manifestación de las intenciones políticas sobre temas urbanísticos y definición de las metas a perseguir.
- Elección del equipo redactor del planeamiento.
- Asunción del trabajo por el equipo redactor.
- Primer contacto sistemático con los habitantes de la zona (recogida de problemas e inquietudes).

- Realización de la información urbanística.
- Análisis y diagnósticos de la información.
- Determinación de objetivos y elaboración del programa de necesidades
- Redacción del avance de planeamiento, con las alternativas que se considere oportuno (parciales o totales).
- Estudio de la posible suspensión de licencias.
- Aprobación del avance y exposición al público, para su conocimiento y anotación de posibles sugerencias; segundo contacto sistemático con los habitantes (explicación de las soluciones y contraste de opiniones).
- Estudio e informe de las sugerencias, recogiendo las que sean beneficiosas para el planeamiento.
- Redacción de los documentos completos del planeamiento, para la aprobación inicial.
- Aprobación inicial y salida de los documentos a información pública y presentación de posibles alegaciones.
- Informe de las alegaciones presentadas y aceptación de las que sean adecuadas jurídica y técnicamente.
- Redacción de los documentos completos para la aprobación definitiva, con las modificaciones oportunas.
- Aprobación definitiva y publicación en el medio oficial correspondiente.

Una vez aprobada cualquier figura de planeamiento urbano debe seguirse un proceso de desarrollo en cascada, de forma que cada tipo de planeamiento implemente y detalle al que desarrolla y prevea las condiciones que debe cumplir el planeamiento que le desarrolle a él, y nunca haya contradicciones entre ellos.

Estos serían los temas de interés en el proceso de desarrollo del Planeamiento Urbano:

- Análisis en profundidad del planeamiento superior y encaje del nuevo en el mismo.
- Propuesta de modificación del planeamiento superior si se considera oportuno.
- Encaje de las propuesta en el marco del planeamiento que se desarrolla.
- Previsión de alternativas en aquellos casos en los que no se esté muy seguro de la solución idónea.
- Dar normas precisas y con el suficiente grado de flexibilidad para la redacción del planeamiento de desarrollo.
- Cuando la normativa es de aplicación directa, definir todos los detalles precisos.

Estos temas nos dan una idea aproximada de lo que puede ser el desarrollo del Planeamiento Urbano en sus distintos niveles, desde un plan estatal hasta el proyecto de edificación.

LOS PLANES GENERALES MUNICIPALES

Si hay un planeamiento urbano prototípico este es el Plan General Municipal, ya que se extiende a un territorio que está afecto a la vida urbana, presidido por la presencia del núcleo o núcleos urbanos donde se desarrolla la mayor parte de las actividades de las personas que viven en el municipio. Y, por otro lado, tiene un *interland* o territorio natural no afectado por la implantación de los usos específicamente urbanos, que, de alguna manera, tiene que servir como regulador o compensador de los fuertes impactos que la construcción de la ciudad produce en el medio natural.

Es decir, el planeamiento urbano municipal tiene que tratar tanto el planeamiento territorial, como el planeamiento de detalle de cada lugar interior de la ciudad, pasando por la acomodación del espacio natural que se considere necesario para el crecimiento de la ciudad.

Objetivo general

Los Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana son instrumentos de ordenación que integran el territorio municipal y pueden abarcar uno o varios términos municipales completos. Al ser instrumentos de ordenación integral quedan en ellos ordenadas todas las actividades que tienen lugar, así como todo el territorio municipal. Su ámbito ha de ser el del término municipal completo y puede extenderse a varios municipios pero siempre se referirán a términos municipales completos.

En los Planes Generales Municipales no sólo se ordena completamente la actividad urbana sino que se programan las actuaciones necesarias para el desarrollo y la ejecución de la ordenación prevista. Así, los Planes Generales tienen estos objetivos generales:

- *Clasificar el suelo* para la aplicación del régimen jurídico que corresponda
- *Definir los elementos fundamentales de la estructura general* adoptada para la ordenación urbanística del territorio
- *Establecer el programa para el desarrollo y ejecución* de la ordenación.

Objetivos específicos del Plan General

Además de los objetivos generales antes especificados los Planes Generales Municipales tienen, en cada clase de suelo, unos objetivos específicos que la normativa legal marca y que deben ser atendidos. Pueden ser los siguientes:

En el suelo urbano:

- Completar su ordenación mediante la *regulación detallada del uso* de los terrenos y de la edificación
- Señalar la *renovación o reforma interior* que resultase procedente
- Definir aquellas partes de la *estructura general* del Plan correspondiente a esta clase de terrenos
- Proponer los *programas* y medidas concretas de actuación para su ejecución.

En suelo urbano, los Planes Generales deberán considerar la situación urbanística anteriormente existente, bien para conservarla, bien para rectificarla directamente a través de las propias determinaciones del Plan General o habilitando la formulación del oportuno Plan especial que desarrolle las previsiones básicas que a tal objeto establezca el propio Plan General.

En el suelo urbanizable:

- *Elección de las zonas para crecimiento de la ciudad*, considerando equilibradamente los problemas de impacto ambiental y la buena disposición de las actividades urbanas dentro del conjunto de la ciudad
- Definir los *elementos fundamentales de la estructura general* de la ordenación urbanística del territorio
- Establecer, según sus categorías, *una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad*.

En el suelo no urbanizable:

- *Preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano*, dedicándolo a aquellas actividades que mejor compensen el fuerte impacto ambiental que produce el aumento de las actividades ciudadanas
- *Establecer, en su caso, medidas de protección y restauración* del territorio y del paisaje.

DETERMINACIONES

El Plan General señalará para todo el suelo comprendido en su ámbito los

objetivos, directrices y estrategia de su desarrollo. En cumplimiento de los objetivos generales y específicos antes señalados, los Planes Generales Municipales han de contener una serie de determinaciones de carácter general y, en cada clase de suelo, unas determinaciones específicas.

Determinaciones de carácter general

Los Planes Generales Municipales de Ordenación deberían contener las siguientes determinaciones de carácter general:

- a. *Clasificación del suelo*, con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías en que se divida.
- b. *Estructura general y orgánica del territorio*, integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, por el sistema general de comunicación y sus zonas de protección; el de espacios libres destinados a parques y zonas verdes públicos en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante; y el de equipamiento comunitario y para centros públicos.
- c. *Medidas para la protección del medio ambiente*, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto.
- d. Señalamiento de las *circunstancias* con arreglo a las cuales sea procedente, en su momento, *la revisión del Plan*, en función de la población total y de su índice de crecimiento; recursos, usos e intensidad de ocupación del suelo y demás elementos que justificaron la clasificación de suelo inicialmente adoptada.

Los Planes Generales, cuando afecten a territorios con planeamiento aprobado, deberán incorporar, con el grado de precisión que corresponda según la clase o categoría de suelo a que se refieran, las determinaciones del planeamiento anterior que el propio Plan General declare subsistentes. En todo caso, el Plan General deberá precisar el régimen jurídico aplicable al planeamiento que estuviere vigente con anterioridad y a la edificación existente, estableciendo las disposiciones pertinentes sobre régimen transitorio, en el que se contendrán las prevenciones oportunas sobre la vigencia del planeamiento anterior, en atención al grado de incorporación de sus determinaciones al propio Plan General.

Determinaciones sobre la estructura general

Los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio se establecerán por el Plan General teniendo en cuenta el modelo de desarrollo urbano adoptado, definiendo:

- *La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales* cuya implantación se prevea, y la intensidad de los mismos.
- *El sistema general de comunicaciones*, tanto urbanas como interurbanas, estableciendo las reservas de suelo necesarias para el establecimiento de redes viarias y ferroviarias, áreas de acceso a las mismas, y todas aquellas otras instalaciones vinculadas a este sistema, como son estaciones de ferrocarril y autobuses, puertos, aeropuertos y otras instalaciones análogas.
- *El sistema general de espacios libres* constituido por:
 - Parques urbanos públicos, en proporción al total de población prevista en el Plan. En estos parques sólo se deberán admitir aquellos usos compatibles con su carácter, que no supongan restricción del uso público
 - Áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instalaciones análogas
- *El sistema general de equipamiento comunitario*, que comprenderá todos aquellos centros al servicio de toda la población destinados a usos:
 - Administrativos
 - Comerciales
 - Culturales y docentes, en situación y extensión adecuadas para que puedan cumplir las previsiones de su legislación especial
 - Sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios
- *Aquellas instalaciones y obras* cuya implantación pueda influir de forma sustancial en el desarrollo del territorio, como centros productores de energía, embalses, líneas de conducción y distribución y otras análogas.

Los Planes Generales tienen que definir los sistemas anteriormente relacionados con la precisión suficiente para poder permitir un adecuado desarrollo del planeamiento en Planes Parciales o Especiales.

Los equipamientos se deben fijar en función de las necesidades del conjunto de la población a la que han de servir, sin perjuicio de las dotaciones propias de los Planes Parciales, quedando garantizada en el Plan General la obtención del sistema general de espacios libres y equipamiento comunitario, cualquiera que sean las características de las unidades de planeamiento que se propongan.

La definición de los sistemas generales determinantes de la estructura general del territorio se tienen que realizar sin perjuicio de la clasificación del suelo, y el proceso de su ejecución se acomodará a la estrategia establecida para el desarrollo del Plan. Los terrenos destinados a sistemas generales podrán no ser objeto de clasificación específica de suelo, sin perjuicio de que los de nueva creación previstos en el planeamiento se adscriban a las diferentes clases de suelo a los efectos de su valoración y obtención.

Determinaciones sobre las medidas de protección

En los distintos tipos y categorías de suelo, el Plan tiene que establecer los criterios y los presupuestos de hecho con arreglo a los cuales puedan delimitarse, en su caso, zonas y conjuntos, para someterlos a la especial legislación protectora por razón de la materia.

También puede completar esa legislación con las normas que el propio Plan estime necesarias para la protección del medio ambiente urbano o rural, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, sin que tales normas puedan contradecir o modificar las de carácter especial señaladas en el número anterior.

Las aludidas medidas de protección y defensa podrán consistir en la prohibición de determinadas actividades a desarrollar en las zonas o conjuntos, o en la imposición de obligaciones tendentes a evitar las degradaciones de cualquiera de los elementos del medio ambiente o de los conjuntos urbanos o histórico-artísticos.

Determinaciones en cada clase de suelo

Considerando que el Plan General utilice básicamente tres clases de suelo: *suelo urbano* o aquel en que la ciudad está consolidada; *suelo urbanizable* o aquel que está previsto utilizar en los próximos años para usos urbanos; y *suelo no urbanizable* o suelo que el plan define como suelo a proteger de la urbanización o que no es necesario para la ampliación inmediata de la ciudad, las determinaciones específicas para cada clase de suelo pueden ser del siguiente tenor:

En suelo urbano:

- *Delimitación de su perímetro* o perímetros según que existan uno o varios núcleos urbanos en el ámbito territorial del Plan.

- *Señalamiento de aquellas áreas en las que se prevean operaciones de reforma interior*, que requieran la formulación de un Plan Especial de este carácter. Para dichas áreas el Plan General deberá fijar explícitamente los objetivos que la reforma se propone y, al menos, los usos e intensidades de los mismos que habrán de resultar de la reforma prevista.
- *Asignación de usos y tipologías pormenorizados y niveles de intensidad correspondientes a las diferentes zonas*, definiendo de forma detallada la específica utilización de los terrenos incluidos en cada una de ellas.
- *Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, así como de las zonas deportivas de recreo y expansión también públicas*. Dichas dotaciones deben ser independientes de las establecidas en este tipo de suelo para la estructura general y orgánica del territorio y se fijarán en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socioeconómicas de la población y de acuerdo, en todo caso, con la legislación específica sobre la materia.
- *Emplazamiento reservado para templos, centros docentes, asistenciales y sanitarios, todos ellos de carácter público o privado y demás servicios de interés público y social* que formen parte del equipo urbano comunitario, en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socioeconómicas de la población.
- *Trazado y características de la red viaria*, con clasificación de la misma en función del tráfico previsto y señalamiento de alineaciones y rasantes referido a la totalidad o parte de ese suelo, precisando en todo caso la anchura de los viales o definiendo el criterio para su fijación.
- *Previsión de aparcamientos públicos y privados*, justificando la elección de su localización en relación con la planificación adecuada del transporte público y demás condicionantes urbanísticos.
- *Reglamentación detallada del uso pormenorizador, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos o construcciones*, así como de las características estéticas de la ordenación de la edificación y de su entorno.
- *Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que pueda prever además el Plan*.

Al establecer la ordenación detallada del suelo urbano, los Planes Generales podrán recoger la situación urbanística existente, bien para conservarla, bien para rectificarla directamente a través de las propias determinaciones del Plan General.

En suelo urbanizable:

- *Desarrollo de los sistemas de la estructura general* de la ordenación urbanística del territorio con la precisión suficiente para permitir la redacción de Planes Parciales o Especiales.
- *Asignación de usos globales a las diferentes zonas*, fijando las intensidades correspondientes a dichos usos. Esta asignación podrá efectuarse con carácter excluyente o alternativo siempre que en este último caso los usos que resulten definitivamente elegidos por los correspondientes Planes Parciales sean compatibles entre sí y se asegure el equilibrio de los usos, de sus intensidades y del equipamiento de infraestructuras y servicios. En todo caso no puede modificarse el aprovechamiento tipo.

Para calcular, determinar y aplicar la intensidad de uso de cada zona se tendrá en cuenta exclusivamente la superficie ocupada por la misma, sin incluir la de los terrenos que se destinen a sistemas generales, aun cuando sean colindantes.

La asignación de intensidades correspondientes al uso residencial tendrá en cuenta la limitación de la densidad propia del sector que se vaya a desarrollar en la zona.

- *Emplazamiento de los centros de servicio y trazado de las redes fundamentales* de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, telefonía y demás servicios que en su caso prevea el Plan, con la expresión de sus características técnicas fundamentales.

En suelo no urbanizable:

- *Delimitación de las áreas que deban ser objeto de especial protección*, incluyendo, en su caso, la prohibición absoluta de construir y señalando las medidas a adoptar a efectos de la conservación, mejora y protección:
 - Del suelo, flora, fauna, paisaje, cursos y masas de agua y demás elementos naturales, incluyendo, en su caso, la prohibición absoluta de construir.
 - Del medio ambiente natural o de aquellos de sus elementos que hayan sufrido algún tipo de degradación.
 - De los yacimientos arqueológicos y de las construcciones o restos de ellas de carácter histórico-artístico, arquitectónico o que contengan algún elemento señalado de carácter cultural situados en este tipo de suelo.

- De los que deban ser destinados a determinados cultivos o explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales.
- *Definición del concepto de núcleo de población*, con base en las características propias del Municipio, estableciendo las condiciones objetivas que den lugar a su formación.
- *Características de edificios y construcciones* que puedan levantarse en función de los usos a que se destinen. A tal efecto, se deben establecer:
 - Medidas que impidan la posibilidad de formación de núcleos de población definidos por el propio Plan en función de las características del territorio objeto del planeamiento y las que garanticen, en todo caso, la condición aislada de la edificación, para lo cual deberán señalarse, como mínimo, las siguientes condiciones:
 - . Parcela de terreno que haya de quedar afectada a la edificación, en cuanto a superficie y forma.
 - . Retranqueos de la edificación respecto a los límites de la propiedad.
 - . Normativa a que deben sujetarse las construcciones para garantizar su adaptación al ambiente rural y al paisaje en que se sitúen y las medidas que deban adoptarse para preservar los valores naturales del terreno afectado por las construcciones.

DOCUMENTACIÓN Y CONTENIDO DE LOS PLANES GENERALES

De una forma indicativa, pero con el criterio de que, tanto los documentos como su contenido, reflejen clara y sistemáticamente el criterio con el que se ha tratado en los apartados anteriores el planeamiento urbano destinado a los municipios, a continuación se presenta un listado de los documentos que pueden contener un Plan General, y un listado del posible contenido de cada uno de estos documentos.

DOCUMENTOS:

MEMORIA
 PLANOS DE INFORMACIÓN
 PLANOS DE ORDENACIÓN
 NORMAS URBANÍSTICAS
 PROGRAMA DE ACTUACIÓN

ESTUDIO ECONÓMICO FINANCIERO

MEMORIA:

1. Justificación
2. Información urbanística
3. Objetivos y criterios
4. Examen y análisis de alternativas
5. Justificación del modelo elegido
6. Justificación de los parámetros del aprovechamiento medio
7. Condiciones para la revisión del Plan General

PLANOS DE
INFORMACIÓN:

1. A escala adecuada y tantos como sea necesario
2. Situación del territorio en general
3. Estado actual del suelo urbano

PLANOS DE
ORDENACIÓN:

1. Para todo el territorio:
 - Clasificación del suelo
 - Estructura orgánica
 - Usos globales previstos
2. Para el suelo urbano (1:2.000–1:5.000):
 - Perímetro
 - Operaciones de reforma interior
 - Usos pormenorizados
 - Espacios libres y zonas verdes
 - Reserva para dotaciones
 - Red viaria
 - Aparcamientos públicos
 - Redes de agua, alcantarillado y energía eléctrica
3. Para el suelo urbanizable de desarrollo inmediato (1:5.000):
 - Situación, a escala conveniente
 - Estructura general
 - Usos globales por zonas
 - Centros y redes de servicio de agua, alcantarillado y energía eléctrica
 - División en sectores de desarrollo
4. Para el suelo urbanizable de desarrollo no inmediato (1:5.000):

Situación (a escala conveniente)

Delimitación

Usos compatibles

5. Para el suelo no urbanizable:

Situación

Áreas de especial protección

NORMAS

URBANÍSTICAS:

1. Suelo urbano (Ordenanzas de la edificación):
 - Usos pormenorizados
 - Volumen
 - Condiciones higiénico-sanitarias
 - Características estéticas
2. Suelo urbanizable de desarrollo inmediato (Normas urbanísticas):
 - Usos del suelo y edificación
 - Características de los Sistemas Generales
 - Desarrollo en Planes Parciales y Planes Especiales
3. Suelo urbanizable de desarrollo no inmediato (Normas urbanísticas):
 - Usos del suelo
 - Usos incompatibles
 - Características, magnitudes y dotaciones de las actuaciones urbanísticas (delimitación de terrenos, redes viarias y de servicios, etc.)
 - Definición del Núcleo de Población
4. Suelo no urbanizable (Normas urbanísticas):
 - Áreas de especial protección
 - Definición de Núcleo de Población
 - Parcela mínima
 - Retranqueos
 - Características estéticas

PROGRAMA DE
ACTUACIÓN:

1. Objetivos, directrices y estrategia del desarrollo
2. Realización de los Sistemas Generales
3. Plazos para las actuaciones en suelo urbano
4. Etapas para el suelo urbanizable

ESTUDIO ECONÓMICO

Y FINANCIERO:

1. Evaluación económica de las obras de urbanización en suelo urbano
2. Evaluación económica de las obras de urbanización en suelo urbanizable
3. Determinación del carácter público o privado de las inversiones
4. Especificación de las entidades que asumen el gasto público.

EPÍLOGO

Todas estas reflexiones, realizadas, como decía anteriormente, desde mi propia experiencia, relativamente avalada por actividades profesionales y docentes en el campo del urbanismo, no dejan de ser una visión mediatizada por las circunstancias concretas que a cada persona le toca vivir.

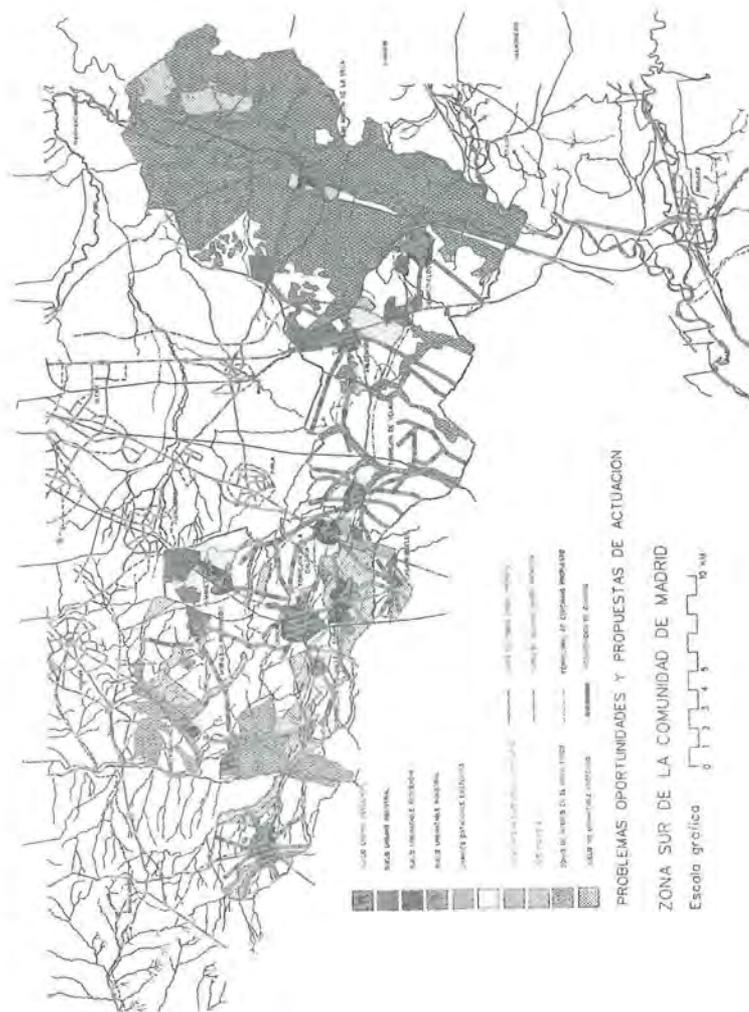
De tener alguna virtud, si es que tienen alguna, es la de haber intentado ir a los *fundamentos de la organización de las ciudades*, evitando la casuística que la proliferación de legislación urbanística, últimamente elaborada, llena de gran cantidad de detalles que, en aras de resolver pequeños temas, ocultan o desvirtúan los principios que nunca se debieron perder de vista.

Si en la vida en general vamos moviéndonos entre la *utopía* y la *realidad*, en el campo urbanístico este principio se da con gran crudeza. Nos movemos entre la ciudad ideal inventada por los urbanistas en sus laboratorios y la más burda realización realizada durante una noche. La dosis de *realidad* y *utopía* que debe contener una buena propuesta urbanística, no se aprende en las aulas ni en los libros, es consecuencia de la aplicación de todos los conocimientos adquiridos, para resolver un problema en un momento histórico, que no se va a volver a repetir. Cada circunstancia tiene su propia dosis.

Por último, una reflexión que siempre debe estar presente: *el planeamiento urbano es un planeamiento continuo*, adaptándose a las circunstancias cambiantes de la historia viva de la ciudad, pero con el ritmo y tiempos propios de la acción urbanizadora, que tiene sus propias leyes, y que muchas veces no coinciden con las prisas o intereses de ideólogos, políticos y constructores.

El buen ritmo de formación de las ciudades suele ser más lento que el ritmo que está llevando últimamente la sociedad en la que estamos vivien-

do. Veamos si los urbanistas, desde nuestra labor dentro de esta sociedad que nos ha tocado vivir, somos capaces de fomentar un ritmo vital más de acuerdo con la propia naturaleza humana, incluida en el medio natural general.



Thinking About The Cultural Landscape and the Landscape of Culture

Ignacio San Martin*

What we enjoy about the early-nineteenth-century American landscape is the ease with which it can be read and interpreted. The farm stands in the midst of its fields and clearly reveals its degree of prosperity and contentment. Each church has a white steeple; each public square has a monument; each field its fence; each straight road its destination. It is a landscape of rectangular fields, green woodlands, white houses, and red brick towns. It is like a luminous painting: vivid, carefully composed, appealing to the emotions, and reassuringly stable. Yet it did not last for long.

John B. Jackson, 1984, *Discovering the Vernacular Landscape*

The phenomenon of universalization, while being an advancement of man-kind, at the same time constitutes a sort of subtle destruction, not only of traditional cultures, which might not be an irreparable wrong, but also of what I shall call for the time being the creative nucleus of great cultures, that nucleus on the basis of which we interpret life, what I shall call in advance the ethical and mythical nucleus of mankind. It is a fact: every culture cannot sustain and absorb the shock of modern civilization. There is the paradox, how to become modern and to return to sources; how to revive the old, dormant civilization and take part in universal civilization.

Paul Ricoeur, 1965, *History and Truth*

* Arquitecto, doctor, director del Departamento de Urbanismo de la Escuela de Arquitectura de Tucson, Arizona.

These two statements, originating from two researches with uniquely different backgrounds, will serve as the core for this incursion into the uncertain territory concerning the significance of cultural landscape interpretations and the role that these interpretations might have in framing a much larger dialogue which, I believe, is at the root of this inquiry. To guide this discussion, a notable difference is made, at the outset, between the remarks of J.B. Jackson, a leading American cultural scholar and that of Paul Ricoeur, a prominent contemporary philosopher. In J. B. Jackson's statement, which is a reflection of much of his work, there is a disturbing, almost sentimental acceptance in the inevitability of losing his cherished American vernacular landscape to the forces of cultural change. He reiterated this position at a 1996 interview where he admitted: "I find myself reconciled to a great deal of ugliness, a great deal of commonness... and I don't object to it at all."¹

On the other hand, Ricoeur's statement, while understanding the modifying influence that modernization imposes on the cultural landscape, nevertheless, sets in motion a path of inquiry where we can find new possibilities for a constructive dialogue guiding the role of intervention, in the hope of maintaining what he calls the "creative nucleus" of culture.

With this in mind, I would like to address two speculative questions. What is the significance of cultural landscape investigations in guiding potential design interventions; and, second, does a tension exist between a society's mental image of its *ideal* cultural landscape, that is the cultural landscape, that live in our minds and the *real* landscape, that is, the actual landscape that is evolving as a byproduct of economic and political forces that shape the patters of landscape transformations? The horizon brought by these two speculative inquiries suggest that, as individual members of a society, we inhabit, simultaneously, different cultural landscapes which, in times of self reflection, can produce a crisis of identity and of dialogues. At the end of the essay, we inquire about Ricoeur's suggestion of creating a new and positive role for ideology as an integrative symbolic system linking cultural values to the production of space.

The search for discovering the nucleus of culture has a rich American legacy. During the 1920s, a new branch of cultural geography headed by Carl O. Sauer, Fred Kniffen and J. B. Jackson, among others, began the study of human landscapes as repository of material culture. Among these scholars, there is a widely accepted view that the character of a landscape reflects a culture's values and ideals with respect to the natural world and, in some way, provides a view of the culture's aspirations in the process of becoming. As Pierce Lewis plainly argues:

If we want to understand ourselves, we would do well to take a searching look at our landscapes. But he warns us that Americans may notice cultural landscapes because they think it is pretty, or perhaps ugly; mostly they ignore the common vernacular scene. For most Americans, cultural landscape just is.²

Yet, investigations by other cultural geographers on the character and meaning of the American landscape have brought more important distinctions. In his classic essay "*The Beholding Eye: Ten Versions of the Same Scene*" Donald Meinig argues that there are many ways of interpreting the landscape by individual observers, all of them dependent on the mental ideas brought on by the viewers as the repository of previous experiences. Among the ten categories include the following: landscape as nature, landscape as habitat, landscape as artifact, landscape as a system, landscape as a problem, landscape as wealth, landscape as ideology, landscape as history, landscape as place and landscape as aesthetic.³ Outside the field of cultural geography, members from the design disciplines studying the changes taking place in the cultural landscape are often more compelled to offer their evaluative judgments. Jaquelin Robertson, the noted urban designer and former Dean of the School of Architecture at the University of Virginia, in his influential essay "*The Current Crisis of Disorder*" describes the modern cultural landscape quite bluntly:

Every where new weekend Villas are rising, a good many of them, as the locals say, 'architect designed'. In fact architecture is everywhere . But as yet there is not a promise of an attractive community to come.

[...] Such is the residue of modern design in a culture that does not provide a larger and governing vision in which to fit all the objects it produces. We make very few successful places, only things. And again, In looking back on everything that I have been trying to do professionally over the last 15 years... I find one central preoccupation: a concern that healthy cultures ought to produce a man-made world in which there is a practical, perceptible, and elegant order of things, different from, but complementary to, the larger order of the natural world. And that our culture does not have such an order.⁴

Robertson's statement is of interest here because, while critical of the conditions shaping of our current cultural landscape, he challenges us to intervene in a manner of creating a man-made world with a system of order different but complementary to the natural world. While the discursive thread in Robertson's essay is quite provocative indeed, we are forced to ask: Is there such an *order* in the "natural" world, and if so, how does the man-

made world produce a different but yet *complementary* order as cultural evolution shifts its values and preferences? Is this search for order new in modern society or is it just a sign of our present cultural insecurities? In reflecting upon this, it is instructive to mention, that this "searching" look at the landscape in terms of assessing the values of a particular culture has been an issue of serious inquiry since antiquity. Clarence Glacken in his *opus magnum* work "*Traces on the Rhodan Shore*" make reference to the works of the Middle Eastern historians Kramer and Moscati pointing out to an early Sumerian belief stating that the process of transforming the earth: "[...] dominated by the specific conception of order, [which is] inseparably bound up with existence so that 'create' and 'set in order' is synonymous".

This early natural concept of making as a function of "setting in order" as the primary rule for transforming the earth, has favored a long historical continuum. According to Glacken it appears in Plato's *Timaeus* as the "principle of plentitude" later expanded in the Aristotelian concept of the "fecundity of life" presupposing the recognition the abundance of great variety of life. When the concept of "setting in order" is associated with the idea of "plentitude" and of the "fecundity of life" as characteristics of the visible order of nature, setting in order implies that the man-made world should resemble the attributes synonymous with the ideas of richness, prosperity, diversity, and harmonization which is credited to exist in nature. Many of these ideas were later adopted in building the foundations of natural history. It appears eloquently in the works of Count Buffon and is at the historical roots of our ecological theory. Therefore, Robertson's search for a man-made order complementary to the natural world has been a matter of lengthy preoccupation and, as such, has been with us since our origins of a civilized history.

Yet, while this constructive rule guiding the creation of a cultural landscape might be at the roots of providing an ideal template for action, the human transformations of the earth have also been the subject of serious concerns and criticism since classical history. Plato in his *Critias* censures the cultural times of his society for having depleted the forest and soils of Attica—a reality from which, I may add, the landscape of Greece has not yet recovered. Plato's concerns in noting the changes occurring in the landscape of Greece were echoed across recent history.⁶ In America, it was the influential thinking of George Perkins Marsh which, in his monumental work "Man and Nature" pointed out that the 19th century American culture, for economic and political reasons, allowed the relentless exploitation of natural resources without considerations of natural, aesthetic and spiritual values. So the tension between the *ideal* concept of how to intervene in the earth and the

pragmatic realities expressed in the *real* cultural landscape have been also a subject of much historical debate.

Currently, despite our ecological awareness prominent scholars are voicing a new set of concerns, signaling a deep sentiment that our modern cultural landscapes are being generated lacking a sense of productive meaning. Robert Riley, an accomplished reader of modern American cultural landscape, points out:

Mass use of the landscape might represent only a choice among inadequate alternatives, not the satisfaction of deep human need, but knowledge of our needs and satisfaction from the landscape is minimal. [He concludes:] The most troubling environmental problem of the years ahead may not be conserving energy or protecting natural systems, but emotionally coping with a landscape more transitory than we have ever experienced, or that Proust could have ever envisioned.⁷

His colleague Robert Thayer, himself a keen observer of the modern transformation of the American cultural landscape, is more cynical in his outlook: "Many of us would like to think that well-intentioned government, religion, ethics and philosophy control our world, but evidence inherent in the landscape suggests that scientific-technologic-economic determinism is the key operator."⁸

These critical observations are only a fragment of a much wider discourse among scholars investigating our modern cultural landscapes. In a clear way, they capture a deep sense of dislocation between our current production of cultural landscapes and the vision that Americans imagine is needed to create healthy and meaningful human environments. But results from scholars trained as cultural geographers differ significantly from those trained in the design professions. For cultural geographers, their aim seems to be primarily that of documenting empirical observations of changes but falling short in suggesting appropriate forms of action for restructuring our current cultural landscapes. As J. B. Jackson reiterates:

There is really not such thing as a dull landscape. [...] Wherever we go, whatever the nature of our work, we adorn the face of the earth with a living design, which changes and is eventually replaced by that of future generation. How can one tire of looking at this variety, or of marveling at the forces within man and nature that brought it about?⁹

In comparison, the architect Daniel Solomon after years of work in restruc-

turing California's urban and suburban landscapes, indicates a different outlook indeed:

[...] the majority of the electorate in places like the new wiggly parts of Livermore [California] have suddenly realized that the world in which they live is profoundly screwed-up. They have come to see that it is the product of a set of dreams that are inherently self-nullifying; the more that is built according to these dreams, the less it is like what it was supposed to be.¹⁰

Therefore, in the remaining pages, we will examine the second question of this essay, does a tension exist between a society's mental image of its *ideal* cultural landscape and the *real* cultural landscape that shapes the current patterns of landscape transformations? As we mentioned previously, in America, the work of George Perkins Marsh provided a pivotal effort to awaken our national need for reconsidering our human relationships with our environment. While Marsh's concerns were of a more scientific nature, it reflected also the sentiments of earlier transcendental thinkers, and it is not a coincidence that our American movement for the conservation of our nation's cultural landscapes has been selective of those landscapes, which are culturally thought of being scenic, unique and forever natural. This preference for the natural landscapes as repository of American cultural values takes a dual spin in the earlier Jeffersonian compromise, that is, the acceptance of structuring a cultural production of space—the middle landscape—with an image that is selective of an agrarian ideology. So in a decisive way, the American ideal of a cultural landscape is constructed from the values attributed to the natural order and, if modified, should embrace the pastoral ideology of space.

Although extensive recorded evidence¹¹ indicates that the pastoral ideology does represent the mental core of our American cultural landscape, Leo Marx, in his essay *The American Ideology of Space* points towards a more complex version describing our American origins. The New World, he points out, offered, since its initial European migration, three shared collective templates framing our American ideology of space: The *utilitarian*, later known as progressive; the *primitivist*; and the *pastoral* ideologies. And, in essence, each version competes for the central role in shaping the American cultural ideology of space. The *utilitarian* version favors a mental concept of the original discovery: that is, a vast uncivilized, natural world whose manifest destiny is to be discovered, subdued, and settled and made useful by the arriving Europeans.¹² Unlike the opportunities offered by the Old World whose lands had long been owned or controlled by privileged

minorities, the American landscape, once its wilderness had been domesticated, provided to the early settlers, the liberating opportunities of both, settlement and land ownership. Thus, this utilitarian construct of the landscape as a commodity-exchange is inherent in the American ideology of space which Marx argues, it cannot be exaggerated:

It is particularly revealing when we consider the state of the American landscape today, in the afterglow of the Reagan era. This principle of 'letting the market decide'...how we allocate and use the land was latent in the dominant American ideology of space from the beginning.¹³

While the utilitarian version embraced the triumph of civilization over nature as reformulated in the idea of progress, the second ideology of the American landscape, the *primitivist*, favors a view in direct opposition to the first. In here, the vast natural wonders of American soil provided for a true compass of potential reconciliation and in direct contrast to the Old World concept of civilization where civilization was often connoted with oppression, injustice and political tyranny.¹⁴ So, unlike the European renaissance sentiment of embracing history, the earlier New World settlers came to America not to embrace history but to escape history. Thus, in America's, primitivist version, wilderness provided the rectifying opportunity, which could be repeated itself westward through the expansion of the frontier. This thought is captured eloquently in the words of Frederick Jackson Turner:

American social development has been continually beginning over again on the frontier. This perennial rebirth, this fluidity of American life, this expansion westward with its new opportunities, its continuous touch with the simplicity of primitive society furnish the forces dominating the American character.¹⁵

As is well documented, the primitivist ideology of space gave birth to a myriad of artistic and literary expressions, and was greatly instrumental in motivating the conservation and preservation movements. But it played one more decisive role: that is in formulating the third American ideology of cultural space, the *pastoral* view, often described as the Jeffersonian "middle landscape". In this, the destructive forces associated with progressive utilitarianism are reshaped and balanced with the primitivistic view giving birth to a pastoral, agrarian compromise with its luring seduction of providing, in the Jeffersonian sense, the purity of country life. Therefore, the search for a single ideology of American cultural landscape is truly problematic. To get

out of this paradox, Leo Marx suggests a critical alliance, in the Jeffersonian view, of presenting technology as an added value of innovation.

In theory and in principle the [American ideologies of space] are irreconcilable, but in practice that logical contradiction has been relatively easy to disguise and ignore. Thus, a stock rhetorical strategy was to valorize a technological innovation, like the building of the railroad to the West, as an example of improvement or progress and, at the same time, as a means of carrying Americans closer to the heart of unspoiled nature.¹⁶

Therefore, in the early American days, as it is today, it was the technology of mobility as represented first, by the railroad, and later by the automobile, that has been presented not only as liberating but as being capable of achieving a closer connection to nature. Yet, in either case, the cultural landscape expression of this search for individualistic mobility has not been kind to the Jeffersonian middle landscape nor to nature itself. The tensions between the *ideal* cultural landscape and the *real* landscape as consequences of the technological production of space have been with us, in America, for the past two hundred years. What is interesting here is to see the dual role that technology has played as both an ideologically convergent force freeing the individual and bringing them closest to nature and as a divisive force between both spheres. One can only conclude that the tension between the *ideal* and the *real* American cultural landscape is most acute in times when one of them is dominant and the other silent. But it also can manifest itself, when technology loses its relevant position as an integrative discourse between both. Robert Thayer, in his essay: "*Pragmatism in Paradise: Technology and the American Landscape*" points out that currently:

The dramatic influence of our inventions on the American Landscape has become increasingly repugnant to us. We now suffer from what could be described as the Technological Landscape Guilt—the TLG syndrome. [...Today] technology not only falls squarely in the domain of the real image, but it is often the engine propelling the real image. Hence, the mental constructs (between) 'landscapes' and 'technology' are often combatants on the battlefield for cognitive supremacy.¹⁷

So what can be the role of ideology in guiding real interventions? Can there be a constructive connection between the *ideal* and the *real* cultural landscape? And, more inquisitive, what then should be the new relationships between ideology and technology?

At first, when confronted with these questions, the possibilities of finding a constructive relationship between the *ideal* and the *real* cultural landscapes might be seen, at best, as deeply problematic. Today, there is an overwhelming tendency to discredit any influential role that ideology might have with respect to our present human condition. That ideology is a myth of many cultures and has no role in establishing any constructive expression in today's scientific culture. Therefore, the solution is often to cast aside any vestiges of pernicious ideology. However, a careful analysis on the role of ideology might conclusively suggest, that this will be both an error and a serious misinterpretation of the role that ideology has, and has had, in the evolution of cultures. Ricoeur's, in his analytical study "*Ideology and Utopia*" insists that the claims against ideology come from: "A kind of realism of life, a realism of practical life for which praxis is the alternate concept of ideology".¹⁸

But it is possible to present a view in which ideology represents the *imaginative* or ethical construct of the cumulative sheared ideas, belief, ethics and values of a culture. As such, it will be critically necessary to separate ideology from its historical connections brought about by both French political ideology and German ideology, which, in the latter case, presents ideology as the views of the economically dominant class, and, as such, ideas only represent the values of people who control society. However, viewing ideology as part of an anthropological and ethical framework is more uplifting. As anthropologist Clifford Geertz points out, ideology is a system of culture and culture acts ideals in symbolic actions.¹⁹ In fact, all ideologies reemerge out of specific historical context, and they change according to specific circumstances of history.

So in essence, for ideology to take a new positive role guiding design interventions, we need to portray ideology and reality (praxis), not as fundamental opposites, but as a link in the discourse between them. In this way, ideology can act as an integrative and symbolic system linking cultural values and ethics to the production of space. And, in a critical way, the role of ideology becomes that of an imaginative act of putting praxis into question. Today, the production of the cultural space exists inverted in its own discourse of self-economic justification and outside the guiding dialogue of culture. Unless some new regenerative interventions take place between *ideal* and *real* space, we might be condemned to inhabit Foucault's dictum; that of living in a heterotopic space of multiple conflicting sites: that is, the perpetuation of living in a crisis of space, inhabited simultaneously by multiple incompatible discourses.

What is disturbing about the post 1950s production of cultural landscape is the fragmentation of human activities, the homogenization of space

that blurs the distinctions between countryside towns and cities, and the lack of public space from which to learn and observe culture in the making. But there is another and perhaps more troubling aspect. Most of the current production of suburban space is, by intent, transitory and disposable. That is, if the functional requirements of a particular suburban building change its purpose, it may not be possible to reintegrate its physical construct to accept its new functional requirements. Therefore, it will abandon or be prematurely destroyed and remade. Thus we are investing significant efforts in producing a cultural space destined to have no historical memory.

A new path of action will necessitate a new evolutionary development on the concept of ideology, a new relationship between ideology and constructed space, between ideology and technology and between ideology and ethics. This could foster new multiple opportunities for intervention. In the words of Peirce Lewis:

The man-made landscape –the ordinary run-of-the-mill things that humans have created and put upon the earth– provides strong evidence of the kind of peoples we are, and were, and are in process of becoming. [...] We must conclude that if there is really major change in the look of the cultural landscape, then there is very likely a major change occurring in our national culture at the same time.²⁰

And in the view of Aldo Leopold:

Perhaps the most serious obstacle impeding the evolution of a land ethic is perhaps that our educational and economical system is headed away from, rather than toward, an intense consciousness of the land. No important change in ethics was ever accomplished without an internal change in our intellectual, emphasis, loyalties, affections and convictions. In our attempt to make conservation easy, we have made it trivial.²¹

BIBLIOGRAPHY

- BAUDRILLARD, Jean, 1975, *The Mirror of Production*, Telos Press, St. Louis.
 BENNET, T. *et al.*, eds. 1980, *Culture, Ideology, and Social Processes*, Open University Press, Philadelphia.
 BLONSKY, MARSHALL ed. 1985, *On Signs*, Johns Hopkins, Baltimore
 BOYER, M. Christine, *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning*, Cambridge, Massachusetts: the MIT Press, 1983.

- CERTEAU, Michel de, 1984, *The Practice of Everyday Life*, University of California Press, Berkeley. First published in French in 1980.
- CIUCCI, Giorgio *et al.*, 1973, The MIT Press, Cambridge.
- CLAY, Grady, 1980, *Close-up: How to read the American City*, University of Chicago Press, Chicago.
- CLIFFORD, James, 1988, *The Predicament of Culture*, Harvard University Press, Cambridge.
- COHEN, Yehudi A., 1968, *Man in Adaptation: The Cultural Present*, Aldine Publishing Co., Chicago.
- CONRADS, U. ed., *Programs and Manifestos on 20th Century Architecture*. Tenth printing, MIT Press, 1990.
- CONRON, J., 1974, *The American Landscape*, Oxford University Press, New York.
- COOPER MARCUS, Clare, 1978, "Remembrance of Landscape Past" *Landscape*, VI.22, N 3, pp.35-43.
- COZEN, Michael, ed., 1990, *The Making of the American Landscape*, Unwin Hyman, Boston.
- CROW, D. ed., *Philosophical Streets: New Approaches to Urbanism*, Institute for Advance Studies, Maitsonneux Press, Washington D.C., 1990.
- CULLEN, G.; *Townscape*, Van Nostrand Reinhold, 1976.
- DUBOS, Rene, 1980, *The Wooing of Earth*, Scribner, New York.
- ECKBO, Garret, 1969, *The Landscape We See*, McGraw-Hill, New York.
- GEERTZ, Clifford, 1973, *The Interpretation of Cultures: Selected Essays* Basic Books, New York.
- _____, 1968, "The Impact of the Concep of Cultyure on the Concept of Man", in: Cohen, Yehudi A., 1968, *Man in Adaptation: The Cultural Present*, Aldine Publishing Co., Chicago, pp.16-29
- GROTH, Paul, 1990, *Vision Culture and Landscape*, Berkeley Symposium on Cultural Landscape Interpretation, Department of Landscape Architecture, University of California, Berkeley.
- HABERMAS, J., "Modernity - An Incomplete Project" in Hal Foster, ed., *The Anti-Aesthetic*, Washington Bay Press, 1983.
- HAGENMANN, W., 1922, *The American Vitruvius*, Architectural Book, Publishing Co., New York.
- HALPERN, Daniel, ed., 1987, *On Nature: Nature, Landscape and Natural History*, North Point Press, San Francisco.
- HALPRIN, Lawrence, "Nature into Landscape into Art" in Thompson, G., ed., 1995, *Landscape America*, University of Texas Press, pp. 241-250.
- HARRIS, Marvin, 1968, *The Rise of Anthropological Theory: A History of Theories of Culture*, Thomas Y. Crowell Co. New York.

- HART, Fraser J., ed., 1972, *Regions of the United States*, Harper and Row, New York.
- _____, 1974, *The Look of the Land*, Prentice-Hall, New Jersey.
- _____, 1991, *The Land That Feed Us*, Norton.
- _____, ed., 1991, *Our Changing Cities*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- HAYDEN, Dolores, 1995, *The Power of Place: Urban Landscapes as Public History*, MIT Press, Cambridge.
- HEIDEGGER, M., 1971, *Poetry, Language and Thought*, Harper and Row, New York.
- _____, 1962, *Being and Time*, Basil Blackwell, Oxford.
- HELPHAND, Kenneth, 1991, *Colorado, Visions of an American Landscape*, Roberts Rinehart Publishers, Colorado.
- HILDEGARD, Binder J., 1976, *Order Upon the Land: The U.S. Rectangular Land Survey and the Upper Mississippi Country*, Oxford University Press, New York.
- HOLLAND, Laurence B., ed., 1966, *Who Designs America?*, Anchor Original, New York.
- HOROWITZ, Helen L., 1985, "Towards a New History of the Landscape and Built Environment", *Reviews in American History*, Vol. 13, N 4, December, pp. 487-49.
- JACKSON, J. B., 1970, "Landscapes" in Ervin H. Zube (ed.), *Selected Writings of J. B. Jackson*, Amherst, Massachusetts, University of Massachusetts Press.
- _____, 1980, *The Necessity for Ruins*, University of Massachusetts Press, Amherst.
- _____, 1994, *A Sense of Place a Sense of Time*, Yale University Press, New Heaven.
- _____, 1984, *Discovering the Vernacular Landscape*, Yale University Press, New Heaven.
- _____, 1959 "The Imitation of Nature", *Landscape*, vol. 9, no. 1, Autumn, pp. 9-12.
- _____, 1958, "The Abstract World of the Hot-Rodder", *Landscape*, Vol. 7, N 2, Winter, pp. 22-27.
- _____, 1967, "To Pity the Plumage and Forget the Dying Bird", *Landscape*, Vol. 17, no. 1, Autumn.
- _____, 1980 "Learning from Landscape" in: *The Necessity for Ruins*, The University of Massachusetts Press, Amherst.
- JACOBS, Jane, 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage, New York.

- JAMES, Henry 1907, *The American Scene*, New York.
- JEFFERSON, Thomas, 1787, *Notes on the State of Virginia* in: Peden William ed., 1955.
- JOHNSON, B. H. and Pitzl, G. R., 1981, "Viewing and Perceiving the Rural Scene: Visualization in Human Geography", *Progress in Human Geography*, Vol. 5, pp. 211-233.
- JORDAN, T. G. and Rowntree, L., 1982, *Human Mosaic: a Thematic Introduction to Cultural Geography*, Harper and Row, New York.
- KLUCKHOHN, Clyde, 1962, *Culture and Behavior*, The Free Press, New York.
- KOSTOF, Spiro, 1991, *The City Shaped: Urban Patterns and Meaning Through History* Little, Brown and Co., Boston.
- KOWINSKI, William, 1978, "The Malling of America", *New Times*, May pp.30-55.
- KROEBER, A. L., 1968, "What Culture Is" in: Cohen, Yehudi A., 1968 *Man in Adaptation: The Cultural Present*, Aldine Publishing Co., Chicago pp. 13-16.
- LEACH, Neil, 1997, *Rethinking Architecture: A reader in cultural theory* Routledge, New York.
- LEFEBVRE, Henri, 1991, *The Production of Space*, Blackwell, London, first published in French in 1974.
- LEIGHLY, John ed., 1963, *Land and Life: A selection from the Writings of Carl Ortwin Sauer*, University of California Press, Berkeley.
- LEOPOLD, Aldo, 1949, *A Sand Country Almanac* Oxford University Press Inc., reprinted by Ballatine Books 1970, New York.
- LEVÍ-STRAUSS, Claude, 1969, *The Elementary Structures of Kinship*, Beacon Press, Boston. First published in French in 1949.
- _____, 1963, *Structural Anthropology*, Basic Books, Inc. New York. First published in French in 1958.
- LEWIS, Peirce, ed., 1973, *Visual Blight in America*, Association of American Geographers Washington D.C.
- _____, "The Galactic Metropolis", in: Platt, R. and Macinko, G., eds., 1983 *Beyond the Urban Fringe: Land Use Issues of Non-Metropolitan America*, University of Minneapolis Press, Minneapolis.
- _____, 1976, *New Orleans: The Making of an Urban Landscape*, Ballinger, Cambridge, Mass.
- _____, 1975, "Common Houses, Cultural Spoor", *Landscape*, Vol. 19, pp.1-2.
- _____, 1975, "The Future of the Past: Our Clouded View of Historic Preservation", *Pioneer America*, Vol. 7, pp. 1-20.

- LYNCH, Kevin, 1960, *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- LOWENTHAL, David, 1975, "Past Time, Present Place: Landscape and Memory", *Geographical Review*, Vol. 65, January, pp. 1-36.
- _____, 1966, *The American Way of History*, Columbia University Forum, Vol. 9, pp.27-32.
- MASSEY, Doreen, 1994, *Space, Place and Gender*, Polity Press, Cambridge.
- MEINING, D.W. ed., 1979, *The Interpretation of Ordinary Landscapes: Geographical Essays*, Oxford University Press.
- _____, 1971, "Environmental Appreciation: Localities as a Human Art", *The Western Humanities Review*, Vol. 25, Winter, pp.1-11.
- NAIRN, Ian, 1965, *The American Landscape*, Random House, New York.
- REPS, John, 1980, *Town Planning in Frontier America*, University of Missouri Press, Columbia.
- ROBINS, Don, 1985, *Circles of Silence*, Souvenir Press, London.
- SALOMON, Daniel, 1989, "Fixing Suburbia", in: Kelbaugh, D., *The Pedestrian Pocket: A New Suburban Design Strategy*, Princeton Architectural Press, pp. 21-33.
- SIMONDS, John O., 1961, *Landscape Architecture: The Shaping of Man's Natural Environment*, New York.
- SITTE, Camilo, 1965, *City Planning According to Artistic Principles*, Columbia, New York.
- STANISLAWSKI, Dan, 1975, "Carl Ortwin Sauer 1889-1975", *Journal of Geography*, Vol.74, pp. 548-554.
- STILGOE, John, 1983, *Metropolitan Corridor: Railroads and the American Scene*, Yale University Press, New Haven.
- _____, 1988, *Common Landscape of America, 1580-1845*, New Haven: Yale University Press.
- STEWART, George, 1953, *U.S.40: Cross Section of the United States of America*, Houghton Mifflin, Boston.
- THOMPSON, George, 1955, *Landscape in America*, University of Texas Press, Austin.
- TUNNARD, Ch. and Pushkarev, 1963, *Man-Made America: Chaos or Control?* Yale University Press, New Heaven.
- UPTON, D. and Vlach, J. M., eds., 1986, *Common Places: Reading in American Vernacular Architecture*, The University of Georgia Press, Athens.
- WATTS, Mae T., 1975, *Reading the Landscape of America*, Mcmillan, New York.
- WRADE, S. and W. Adams, eds., 1991, *Denature Visions: landscape and culture in the twentieth century*, Museum of Modern Art, N.Y., Harry N. Abrams, Inc., N.Y.

- WRIGHT, Gwendolyn, 1981, *Building the Dream: A Social History of Housing in America*, Pantheon Books.
- ZELINSKY, Wilbur, 1973, *The Cultural Geography of the United States*, Prentice-Hall, New Jersey.

NOTES

¹ James H. Kunstler, 1993, *The Geography of Nowhere: The Rise and Decline of America's Man-Made Landscapes*, New York, Simon and Schuster, p.122.

² Peirce F. Lewis, 1979, "Axioms for Reading the Landscape: Some Guides to the American Scene" in D. W. Meinig ed., 1979, *The Interpretation of Ordinary Landscapes: Geographical Essays*, Oxford University Press, p.11.

³ D. W. Meinig, 1976, "The Beholding Eye: Ten Versions of the Same Scene", *Landscape Architecture*, January, pp. 47-54. See also: David Lowenthal, 1968, "The American Scene", *Geographic Review*, Vol. 68, p.72.

⁴ Jaquelin Robertson, 1982, "The Current Crisis of Disorder" in Michael Pittas and Ann Ferebee ed.1982, *Education for Urban Design. A selection of papers presented at the Urban Design Educator's Retreat, Puerto Rico*. New York, The Institute for Urban Design, p.35.

⁵ Clarence Glacken, 1990 (fifth printing), *Traces on the Rhodian Shore: Nature and Culture in the Western Thought from Ancient Times to the end of the Eighteenth Century* Los Angeles University of California Press, pp.4-18.

⁶ Clarence Glacken et al., ed.1965, "Changing Ideas of the Habitable World" in William Thomas Jr., *Man's Role in Changing the Face of the Earth*, Chicago, The University of Chicago Press, p.70 and 76-77.

⁷ Robert B. Riley, 1980, "Speculations on the New American Landscapes", *Landscape*, Vol. 24, N 3, pp. 1-9.

⁸ Robert L. Thayer, Jr. 1990, "Pragmatism In Paradise: Technology and the American Landscape", *Landscape*, Vol.30, N 3, pp.1-11.

⁹ J. B. Jackson, 1951, "The Need for Being Verse in Country Things" as quoted in Peirce Lewis, "Learning From Looking:Geographic and other writing about the American Cultural Landscape", *American Quarterly*.

¹⁰ Daniel Solomon, 1987, "Fixing Suburbia" in *The Pedestrian Pocket: New Strategies*, San Francisco.

¹¹ The extensive literature on this subject is eloquently treated in: David Weimier, 1962, "City and Country in America" New York Appleton-Century-Crofts; Leo Marx 1964, *The Machine in the Garden*, New York, Oxford University Press and Charles Sanford 1961, *The Quest for Paradise: Europe and the American Moral Imagination Urbana*, University of Illinois Press.

¹² Leo Marx, 1991, "The American Ideology of Space" in Steward Wrede and William Howard Adams, 1961, *Denatured Visions: Landscape and Culture in the Twentieth Century*, New York, MOMA, p.63.

¹³ *Ibid*, p. 65.

¹⁴ *Ibid*, p.66.

¹⁵ Frederick Jackson Turner, 1893, "The Significance of the Frontier in American History" in David Weimier, 1962, *City and Country in America*, New York Appleton-Century-Crofts, p.70.

¹⁶ Leo Marx, 1991, "The American Ideology of Space" in Steward Wrede and William Howard Adams, 1961, *Denatured Visions: Landscape and Culture in the Twentieth Century*, New York, MOMA, p.71.

¹⁷ Robert Thayer, 1990, "Pragmatism in Paradise: Technology and the American Landscape" , *Landscape*, Vol. 30, N 3, p.4.

¹⁸ Paul Ricoeur, 1986, *Lectures on Ideology and Eutopia* edited by George H. Taylornew, York Columbia University, p. 5.

¹⁹ Clifford Geertz, 1973, "Ideology as a Cultural System" in Clifford Geertz, *The Interpretation of Culture*, New York, Basic Books.

²⁰ Lewis Peirce, 1979, "Axioms for Reading the Landscape: Some Guides to the American Scene" in Donald W. Meining, *The Interpretations of Ordinary Landscapes: Geographical Essays* New, York Oxford University Press, p.15.

²¹ Leopold, Aldo, 1949, *A Sand Country Almanac*, Oxford University Press Inc., reprinted by Ballatine Books 1970, New York, pp. 246 and 261.

Turismo y desarrollo en las ciudades históricas iberoamericanas. Desafíos y oportunidades

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa*

INTRODUCCIÓN

En el momento de interpretar y de afrontar la compleja problemática de las ciudades históricas iberoamericanas, una de las creaciones más brillantes de la cultura universal, es necesario tener una visión innovadora, dinámica e integradora que, superando los planteamientos de la mera conservación pasiva, afronte los desafíos culturales, económicos, medioambientales y funcionales que el uso responsable del patrimonio y la presión del turismo plantean. En el reto de la recuperación integrada de las ciudades históricas, el turismo y la cultura ofrecen oportunidades pero también nos enfrentan a nuevos desafíos.

El planeamiento urbanístico, al permitir territorializar las decisiones de la política urbana, es una de las herramientas con que las ciudades cuentan para preparar su futuro y controlar, de forma correcta, los procesos de cambio. Pero los instrumentos urbanísticos, seguramente por el descuido de dimensiones funcionales y sociales, sólo muy parcialmente están sirviendo para preparar la ciudad histórico/turística.

El *Manifiesto de Santiago de Compostela*, en favor de la cooperación en la conservación activa y gestión sostenible de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad, reclama apoyo para innovar y lograr el compromiso social con la conservación activa del patrimonio, así como una implicación más explícita del sector turístico (OCPM, 1999).

* Catedrático de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid, España.

La fragilidad de la ciudad histórica y su complejidad funcional explican que no sea nada fácil dotarse de infraestructura de gestión que supere la disociación entre gestión turística, gestión cultural y gestión urbanística. Las expectativas que el turismo despierta son muchas, sin embargo hay que ser conscientes, por un lado, que no toda la ciudad histórica es ciudad turística y, por otro, que la dinamización a partir del turismo también tiene límites importantes.

En general, en el mundo iberoamericano, se ha prestado una atención limitada a la coordinación entre iniciativas urbanísticas, turísticas y culturales. Las infraestructuras de gestión continúan siendo bastante insuficientes, y en los organismos públicos y organizaciones privadas preocupa más la promoción que la gestión. En España, iniciativas recientes impulsadas desde la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos —los casos de los Planes de Dinamización y Excelencia Turística, Programas Urban, Planes de Bienes Culturales, Plan de Turismo Cultural e Idiomático, etc.— evidencian que nos encontramos ante el inicio de un cambio de tendencia y en la búsqueda de modelos de gestión más integrados.

El éxito de una ciudad histórica depende tanto de la coordinación de políticas sectoriales con implicación urbana (urbanismo, tráfico, cultura, seguridad, turismo, etc.) como de la formulación explícita de políticas turísticas. La gestión sostenible del patrimonio cultural, un recurso estratégico de las ciudades históricas, requiere conciliar la conservación con las nuevas perspectivas económicas y sociales que brindan las funciones emergentes o aquellas que mejor encajan en su estructura urbana. Las ciudades históricas se enfrentan a un importante desafío: aprovechar las oportunidades que ofrecen las funcionalidades emergentes y lograr su inserción equilibrada en el tejido urbano, en la economía y en la sociedad. Los investigadores, los técnicos, los responsables políticos y los gestores de las ciudades históricas estamos ante la obligación de pensar la ciudad histórica y el turismo de una forma innovadora, visión que implica identificar, allí hasta donde nos sea posible, tanto las claves de sus dinámicas como su papel en las nuevas centralidades.

LA TRANSVERSALIDAD DEL TURISMO Y SUS MÚLTIPLES IMPLICACIONES

En el umbral del siglo XXI, las ciudades históricas se encuentran cada día más asociadas al turismo. Su función turística se ha venido reforzando en los últimos años, aumentando la simbiosis entre ciudad y turismo. Esta realidad plantea retos nuevos en relación con la manera de gestionar los

flujos turísticos, la planificación urbanística, la protección del patrimonio, la accesibilidad y movilidad o el medio ambiente urbano.

La sostenibilidad se relaciona con el logro de modelos turísticos integrados en la economía y en la sociedad, respetuosos con el patrimonio arquitectónico y el medio ambiente, así como preocupados por las nuevas demandas de accesibilidad y movilidad que el turismo plantea. La realidad de las ciudades históricas es ciertamente muy heterogénea: mientras en unos pocos casos, como pueden ser Toledo, Santiago de Compostela o la Alhambra de Granada y, en menor medida, Cuzco, Cartagena de Indias, Antigua, Querétaro o Guanajuato, ya se plantean importantes problemas de saturación y congestión, en la mayoría de las ciudades iberoamericanas existen posibilidades para incrementar el número de visitantes y, seguramente, será lo que ocurrirá durante los próximos años.

El turismo, sea de motivación cultural o de masas, ha conocido un importante incremento en la última década y se está convirtiendo en un protagonista fundamental de la vida y también de la recuperación urbanística y arquitectónica de importantes conjuntos históricos, al inducir procesos de rehabilitación y de reutilización de edificios monumentales, así como mejoras en el espacio público y en las infraestructuras y equipamientos culturales. Las relaciones entre urbanismo y funcionalidad turística son muy evidentes, aunque, tal como ha ocurrido en el entorno de la Alhambra de Granada (Troitiño, 2000; Brandis/Del Rio, 2000), no siempre se han entendido de forma correcta.

Para evitar los efectos negativos que el turismo puede tener sobre el patrimonio cultural, sobre los que han llamado la atención ICOMOS, el Consejo de Europa, la Unión Europea, UNESCO, etc., hay que asumir algo fundamental: la capacidad de acogida de las ciudades históricas es limitada y el número de visitantes no puede crecer de forma indefinida. Las ciudades históricas iberoamericanas, cada una con sus particularidades, tienen una estructura urbanística, paisajística, patrimonial y medioambiental que suele imponer, más en las europeas que en las americanas, fuertes condicionantes en el momento de dotarlas de equipamientos e infraestructuras turísticas.

Estamos frente al reto de adecuar nuestras ciudades históricas para que, conservando sus valores y singularidades, la función turística se integre de manera armoniosa y se convierta en una aliada de la recuperación y el desarrollo urbano. El turismo, adecuadamente canalizado y gestionado, puede servir para que las ciudades monumentales refuercen su multifuncionalidad y ganen en vida urbana. Hay que lograr, por tanto, nuevos equilibrios entre las estructuras físicas, las sociales y las funcionales (Troitiño, 1992).

DESARROLLO URBANO Y TURISMO SOSTENIBLE

El turismo constituye un elemento fundamental en la vida y en la economía de las ciudades monumentales, es tan importante que es necesario prestarle mayor atención, tener presente sus múltiples implicaciones y no dejarlo a su libre albedrío (Borg; Gotti, 1995). Los estudios de prospectiva apuntaban hacia un rápido desarrollo del turismo urbano, coyunturalmente ralentizado en los flujos internacionales tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. El segmento correspondiente a las ciudades históricas es uno de los más expansivos (Cazés, 1998). Para dar respuesta a una demanda creciente, ya sea de turismo exterior o interior, es necesario organizar bien nuestras ciudades en términos urbanísticos, de medio ambiente, de oferta cultural, de rutas e itinerarios peatonales y de equipamientos e infraestructuras turísticas.

El desarrollo turístico sostenible en las ciudades históricas debería ser no sólo un deseo, cuya operatividad presenta dificultades de mayor o menor envergadura, sino una estrategia explícita, necesaria para insertar el turismo en un marco de compatibilidad con el patrimonio, con el medio ambiente, con la sociedad y, también, con la economía.

El turismo constituye un pilar importante de la economía de muchas ciudades históricas, habiendo contribuido también a la puesta en marcha de importantes procesos de recuperación urbana (Troitiño, 2002). El turista es un gran consumidor de bienes y servicios, su presencia dinamiza los diversos sectores de la vida de la ciudad, genera riqueza y empleo e introduce nuevas modalidades en el consumo y los usos del suelo urbano (restaurantes, hoteles, comercio turístico, aparcamientos, etc.).

En primer lugar, potencia el desarrollo de las ramas de actividad que cubren directamente las necesidades de consumo de los visitantes (hostelería, restauración, comercio y servicios de ocio y recreo) e impulsa, también, el desarrollo de otros sectores de actividad al tener un importante efecto multiplicador (Martín Gil, 1998). Esto es algo que, especialmente en lo relacionado con la hostelería, se ha hecho patente durante la última década en muchos conjuntos históricos españoles, portugueses o mexicanos; en el caso de España, se ha duplicado y modernizado la planta hotelera y de restauración.

El turismo, además de incrementar directamente la renta de la población local, mediante salarios o beneficios empresariales, también genera un aumento, aunque difícilmente cuantificable, de los ingresos de las corporaciones locales. Su desarrollo puede contribuir a la revitalización económica de las ciudades históricas, aunque también tiene su lado oscuro. Cuando la

economía depende en exceso de esta actividad se expone a serios peligros, puesto que una disminución de la afluencia de visitantes o del gasto turístico puede provocar una aguda crisis en el sistema productivo. La inflación, la aparición de mentalidades especulativas en el mercado inmobiliario y el encarecimiento del coste de la vida para los residentes son otros de los riesgos.

El turismo modifica de forma significativa el mercado de trabajo y su efecto multiplicador en la economía se traduce en la creación de nuevos puestos de trabajo. A la oferta de empleo generada en las actividades directamente servidoras del turismo, hay que sumar el empleo indirecto generado en aquellas empresas que prestan bienes y servicios al sector. Todo ello plantea la necesidad de prever suelos para nuevos usos e infraestructuras relacionados con la demanda turística, ya sea en el centro histórico o en otros barrios de la ciudad (Asworth; Tunbridge, 1990).

La función turística también induce procesos de revalorización de recursos locales, así como dinámicas de renacimiento cultural. Por otra parte, propicia la aparición de una oferta cultural diversificada de la que se pueden beneficiar tanto los turistas como los residentes. Además contribuye a reforzar el mantenimiento del patrimonio arquitectónico, dando un nuevo uso a edificios históricos o promoviendo entre los propietarios un interés por invertir en la conservación y en la mejora de la imagen de la ciudad.

En general, existe una estrecha relación entre el esfuerzo en la conservación y una mayor o menor afluencia turística, siendo más que evidente en ciudades como Santiago de Compostela, Gerona, Salamanca, Évora, Zacatecas, Ouro Preto, Antigua, Colonia Sacramento, Querétaro o Cuenca. La revalorización y utilización turística del patrimonio histórico requiere, sin embargo, que esté integrada dentro de un proyecto cultural donde se inviertan, en alguna medida, las reglas del mercado: la oferta prime sobre la demanda (Moser, 1994).

FLUJOS TURÍSTICOS Y CAPACIDAD DE ACOGIDA

Las ciudades históricas, con visitantes que se cuentan por millones, se han convertido en grandes receptoras de un turismo nacional e internacional, atraído por el patrimonio arquitectónico y urbanístico, por los museos, la cultura o un medio ambiente singular que se ha ido perfilando a lo largo de los siglos. El desmedido incremento del número de visitantes en algunas ciudades históricas, entre los que tienen un fuerte protagonismo los excursionistas, mayoritarios en ciudades como Toledo, Évora, Querétaro, Ávila,

Puebla o Guanajuato, es una amenaza creciente para conjuntos monumentales que no siempre están preparados para esta nueva función, exigiendo la puesta a punto de una planificación más precisa y de una gestión adaptada a su real *capacidad de acogida*. Fijar la capacidad de acogida es una de las herramientas para establecer umbrales, tanto de sostenibilidad como de insostenibilidad (García Hernández, 2000).

Muchas ciudades históricas no podrán soportar un incremento creciente en el número de visitantes: su *capacidad de acogida* es limitada. Hay cuatro dimensiones de capacidad de acogida que deben considerarse de forma combinada y complementaria: *la capacidad de acogida física*, a partir de cuya superación el medio ambiente y los recursos culturales se ven afectados negativamente; *la capacidad de acogida económica*, una vez desbordada provoca desajustes con las otras funciones de la ciudad histórica, los equilibrios funcionales empiezan a sufrir efectos negativos y la multifuncionalidad y la economía urbana pueden empezar a resentirse; *la capacidad de acogida social* cuando, ante un número de visitantes excesivo, los residentes perciben el turismo como *invasión* y las relaciones con la sociedad local empiezan a ser conflictivas; *la capacidad de acogida cultural* cuando, por la presión excesiva o por estrategias de comercialización y gestión incorrectas, la cultura local se banaliza y se vacía de sentido e identidad.

En España, el conjunto de la Alhambra, con 2 300 000 visitantes al año, se encuentra próximo al límite de su capacidad de acogida (Troitiño, 2000; García Hernández, 2001). En los Palacios Nazaríes, el hito de referencia simbólica del conjunto monumental, con una capacidad de acogida estimada, hasta 1998, en 444 visitantes cada media hora, la presión real, por el efecto acumulación en situación de saturación, podía situarse en 800 personas en momentos punta. Para superar este problema, en 1999 se redujo a 350 el número de visitantes cada media hora, se modificaron los ritmos de entrada y se amplió el horario de visita. También en ciudades como Santiago de Compostela, Segovia, Toledo, Guanajuato, Querétaro, Antigua, Cartagena de Indias, etc., o en poderosos conjuntos arqueológicos, Machu Picchu, Teotihuacán, Palenque o Chichén Itzá, etc., se plantean situaciones de saturación.

El estudio de la afluencia y perfil de los visitantes, así como del uso turístico que hacen de la ciudad (Troitiño; Calle; García, 2002), junto con la fijación de límites de tolerancia en la capacidad de acogida de las ciudades y conjuntos monumentales son temas que cada día preocupan más y que el urbanismo, al ser el responsable de la gestión de las dimensiones físicas y también de las funcionales, debería tomar en consideración. En relación con las medidas a aplicar, se pueden utilizar *medidas duras* (limitaciones físicas

y penalizaciones) y *medidas blandas* (coordinación, accesibilidad y movilidad, planificación urbanística, promoción diferenciada, etc.); suelen ser estas últimas las mejor adaptadas al tejido urbano, siempre que se aborden cuestiones cruciales como la accesibilidad y la regulación del flujo de visitantes.

TURISMO, CULTURA Y MULTIFUNCIONALIDAD DE LOS CENTROS HISTÓRICOS

Las ciudades históricas se enfrentan a una nueva realidad y desde el urbanismo, por sus carencias operativas a nivel sociofuncional, está resultando difícil dar respuestas eficaces a los problemas relacionados con la adecuación del patrimonio arquitectónico y urbanístico a las funcionalidades emergentes.

La experiencia de ciudades como Porto, Guanajuato, Ouro Preto, Toledo, Segovia, Cuzco, Santiago de Compostela o Granada demuestran que el turismo ofrece nuevas oportunidades, pero también que no se trata de una actividad inofensiva. El desarrollo turístico, al igual que otros desarrollos, exige inversiones y transformaciones urbanísticas y requiere tener presente que un flujo excesivo de visitantes, ya sean turistas o excursionistas, puede producir efectos negativos. Una ciudad histórica, además de un ámbito receptor de turistas, es un lugar donde se vive, un centro de negocios, una zona de compras y un espacio donde se localizan funciones administrativas. Se trata, en suma, de una *realidad multifuncional*, donde una excesiva presión turística puede introducir desequilibrios, siendo necesario dotarse de un planeamiento urbanístico que ayude a dar respuestas a las nuevas demandas funcionales y propicie *estrategias cualitativas de multifuncionalidad* (Troitiño, 2000). Las ordenanzas reguladoras de usos, tal como se señala en la *Declaración Ciudad y Comercio*, impulsada por la Cámara de Comercio e Industria de Toledo (1998), deben estar atentas a las nuevas dinámicas.

Los centros históricos encierran un rico y diversificado patrimonio cultural cuya lectura, recuperación y reutilización productiva requiere de planteamientos más amplios que los meramente arquitectónicos. Son conjuntos donde se relacionan variables múltiples: arquitectónicas, culturales, medioambientales, turísticas, etc. Esta imbricación de valores y funcionalidades les da una especial singularidad patrimonial y les convierte en destinos turísticos atractivos.

El urbanismo cultural, entendido como una forma nueva de comprender y hacer la ciudad turística para el bienestar de sus habitantes y de sus visitantes, tiene que prestar mayor atención a estas cuestiones (Mottura, 1994). La inserción del turismo en las ciudades y centros históricos, adecuadamente

planteada, ofrece posibilidades nuevas para su conservación y revitalización funcional. Sin embargo, una inadecuada integración urbanística del fenómeno turístico en la realidad urbana lo puede convertir en un foco permanente de conflictos y en algo que puede destruir la propia esencia de las ciudades históricas: ser espacios urbanos vivos y multifuncionales.

La recuperación y reutilización productiva de los conjuntos monumentales, en el marco del reforzamiento de las centralidades turísticas, simbólicas y culturales, requiere abrir nuevas vías de acción a la hora de abordar las relaciones entre cultura, turismo y patrimonio arquitectónico y urbanístico. El turismo y la cultura son importantes fuentes de rentas y de empleo y las inversiones en infraestructuras, tanto turísticas como culturales, sirven para mejorar la calidad de vida y el ambiente comercial. Son necesarias, por tanto, estrategias de multifuncionalidad, donde se llegue a acuerdos entre los diversos agentes implicados.

LA CIUDAD HISTÓRICA: PATRIMONIO CULTURAL Y RECURSO TURÍSTICO

Uno de los grandes desafíos económicos y sociales que las ciudades históricas tendrán que afrontar en los próximos años será, sin duda, el de adecuar el patrimonio urbanístico y arquitectónico a las nuevas demandas turísticas y culturales. Esta adecuación funcional no está resultando nada fácil y la mayor parte de las ciudades no tienen preparado su patrimonio para un adecuado uso turístico, en ocasiones, tal como ocurría en Morelia hasta fechas recientes, porque el centro histórico de la ciudad estaba invadido por el comercio informal (Cabral, 2002). Ciertamente, pueden tener mucho patrimonio cultural pero no tantos recursos turísticos.

La revalorización de la Historia y la mitificación del pasado, el reforzamiento simbólico de los centros históricos, en cuanto memoria colectiva de nuestra sociedad, o la presencia de hitos arquitectónicos o museísticos les ha convertido en potentes y diversificados focos de atracción turística (Calle, 2002). Algunas ciudades históricas reciben millones de visitantes (Toledo, Santiago de Compostela, Granada, Córdoba, Querétaro, Porto, Antigua, Cartagena de Indias, etc.) y el patrimonio cultural empieza a verse como una fuente de recursos y no sólo como de gasto, abriéndose nuevas vías de acción a la hora de abordar la interpretación de las relaciones entre turismo y patrimonio arquitectónico y urbanístico. Los *Planes de Bienes Culturales* empiezan a apostar por el turismo como una fuente de ingresos que aporte recursos para la conservación.

El patrimonio cultural, principal recurso turístico, debe ser contempla-

do en el marco de un medio ambiente urbano singular. Una estrategia verdaderamente innovadora de la conservación y gestión del patrimonio cultural debe partir, obligatoriamente, de una concepción amplia del mismo, apostando por una *adecuación respetuosa para el uso turístico*, algo que va mucho más allá de la apertura de restaurantes, hoteles o tiendas de recuerdos.

Los débiles resultados obtenidos por algunas políticas de recuperación urbana, políticas que han puesto su acento en las dimensiones meramente arquitectónicas, se debe a que han descuidado aspectos funcionales y cuestiones sociales fundamentales (Boira, 1995). Uno de los grandes desafíos económicos y sociales que las ciudades históricas tendrán que afrontar en los próximos años será, sin duda, el de dotarse de infraestructuras y equipamientos adecuados (aparcamientos, centros de acogida, centros de interpretación, etc.) para acoger un turismo que, con la excepción de algunas minorías, tiene comportamientos y prácticas turísticas muy similares al turismo de masas.

El desarrollo turístico requiere de importantes inversiones privadas y públicas, pues un flujo excesivo de turistas, si la ciudad no está preparada, puede producir efectos negativos como contaminación, congestión del tráfico o banalización social, económica y cultural de la comunidad de acogida.

Por lo general, sólo una pequeña parte del patrimonio cultural de las ciudades históricas está preparado para la visita pública. Así, en Granada, por ejemplo, de 62 monumentos con categoría de BIC: 17 están total o parcialmente acondicionados para la visita pública, en 16 la visita pública es secundaria a la función principal y en 29 no son posibles visitas de ningún tipo (Troitiño; Calle; García Hernández, 2001); en Toledo, de más de 100 edificios catalogados como monumentos, sólo del orden de 20 están acondicionados para la visita pública (Troitiño *et al.*, 1998). Algo similar ocurre en Porto, Querétaro, Cuzco, La Habana, Puebla o Antigua.

Una de las oportunidades que el turismo ofrece a los centros históricos es la de la recuperación y puesta en valor de un patrimonio arquitectónico y urbanístico que, en no pocos casos, se encuentra infrautilizado. Además, aporta recursos para mejorar el paisaje urbano y también genera oportunidades para cualificar la trama urbanística y renovar las infraestructuras y los equipamientos culturales. En este sentido, sólo señalar que en la ciudad española de Cuenca se lograron 20 millones de euros de los fondos FEDER, para preparar la ciudad como destino turístico y contribuir a resolver sus problemas de accesibilidad y movilidad, algo que no está resultando nada fácil conseguir (Troitiño, 1999). Los *Planes de Excelencia y Dinamización Turística* también están aportando recursos para una mejor preparación de las ciudades históricas como destinos turísticos.

El planeamiento urbanístico, tanto en sus catálogos de protección como en la regulación de usos y actividades, debería estar más atento a las demandas turísticas. Las ciudades históricas, por una inadecuada interpretación, han desaprovechado las posibilidades urbanísticas que el turismo les ha brindado.

TURISMO Y ESTRATEGIAS URBANAS

Las ciudades históricas caminan, aunque con lentitud, en la búsqueda de modelos de gestión más sostenibles. El artículo 6º de los estatutos del Grupo Español de Ciudades Patrimonio de la Humanidad, junto a la defensa del patrimonio histórico y al intercambio de experiencias, señala: planificar una política turística y de difusión de imagen, que se corresponda con los intereses de las ciudades miembros del grupo. En las ciudades históricas, la planificación turística, la urbanística y la del patrimonio cultural no pueden seguir ignorándose. Son tres pilares básicos para lograr una recuperación urbana integrada y un turismo sostenible (Cortés, 2001).

Los Planes Generales de Ordenación Urbana y los Planes Especiales de Conjuntos Históricos deberían definir el futuro urbanístico de las ciudades históricas y las estrategias de conservación, dinamización y gestión del patrimonio urbanístico y arquitectónico. Se trataría de evaluar, en primera instancia, en qué medida en su diseño, más allá de los aspectos relacionados con el tratamiento del espacio público, la regulación del tráfico y el aparcamiento, las peatonalizaciones y la catalogación del patrimonio, se afrontan las nuevas necesidades funcionales y, en qué medida, los planes posibilitan o dificultan avanzar hacia modelos de turismo sostenible.

Algunos de los grandes temas de conexión entre planificación urbanística y planificación turística son:

1. *Superar lecturas monumentalistas del patrimonio arquitectónico* y apostar por lecturas más urbanísticas, que permitan poner en valor recursos ahora infrautilizados. Una ciudad bien preparada urbanísticamente suele resultar atractiva en términos residenciales, turísticos y de inversión.
2. *Preparar bien la ciudad para los ciudadanos*, más allá de las específicas necesidades del turismo. Una ciudad acogedora para sus ciudadanos, también lo será para sus visitantes.
3. *Apostar por estrategias de multifuncionalidad* donde se complementen residencia, comercio, turismo, artesanía, administración, cultura, etc. La búsqueda de la complementariedad funcional suele proporcionar buenos resultados.

4. *Evaluar la adecuación del patrimonio monumental para nuevos usos*, más allá del recurso a los equipamientos culturales. La ciudad histórica es mucho más que un mero contenedor de museos, una sobreoferta de estos equipamientos puede determinar que un centro histórico se adentre en *modelos de funcionalidad insostenibles*.
5. *Impulsar planes estratégicos de ciudad*, donde se asigne a las distintas funciones el papel que la sociedad local desea que realmente tengan, dotándose de herramientas adecuadas para la gestión. Ello requiere, sin duda, liderazgo institucional y participación social.
6. *Políticas activas de recuperación del patrimonio cultural*, tanto de valor monumental como ambiental, impulsando la puesta en marcha de los programas de rehabilitación integrada. La recuperación del patrimonio residencial es uno de los pilares de la multifuncionalidad.
7. *Acondicionar y gestionar el patrimonio cultural* para que pueda dar respuesta a las demandas y necesidades turísticas; tener patrimonio es importante, pero no es suficiente para ser destino turístico de calidad.
8. *Dotar a la ciudad histórica de adecuadas infraestructuras de acogida para los visitantes*: dársenas de autobuses, aparcamientos, centros de recepción de visitantes, centros de interpretación urbana, etc. *Hay que preparar de forma adecuada la ciudad turística*.
9. *Preservar las imágenes y los paisajes* estrechamente unidos a la simbología de cada ciudad como destino turístico. Estas imágenes y simbologías son las que sitúan las ciudades en el imaginario colectivo de los actuales y de los futuros visitantes. Son fundamentales para tener un lugar propio en el mapa turístico del mundo.
10. *Tender puentes reales de comunicación* entre las políticas urbanísticas, las turísticas y las de patrimonio cultural. Para ello se necesitan infraestructuras de gestión de nuevo cuño, consorcios, centros de gestión urbana, etc., que coordinen a las diversas administraciones y a éstas con el sector privado.

En España, los *Planes de Excelencia y de Dinamización Turística*, en el marco del Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006 y del Plan de Turismo Cultural e Idiomático (2001), ofrecen la oportunidad de avanzar en la dirección que hemos señalado; siendo experiencias que pueden contribuir estrategias turísticas ajustadas a las necesidades de otras ciudades iberoamericanas. Las estrategias turísticas deben integrarse con el conjunto de las políticas urbanas, creando condiciones que permitan compatibilizar, a corto y medio plazo, la preservación del patrimonio cultural y su rentabilización económica.

No está resultando fácil mejorar la coordinación institucional, reforzar la participación ciudadana, potenciar la colaboración público/privada y reorientar la promoción y el desarrollo turístico desde nuevos criterios de sostenibilidad (Prast; Troitiño, 1998). Una visión integrada del turismo permite también incorporar objetivos específicos del sector turístico (marca turística, diversificación de la oferta, mejora de la relación turista/excursionista, calidad hotelera, duración de la estancia, nivel de gasto, etcétera).

Una verdadera estrategia turística sólo es posible desde el liderazgo institucional, la concertación empresarial y la participación social. En las ciudades históricas debería concebirse como un proceso institucional, empresarial y social de reflexión y concertación que, impulsado por la administración municipal, fuese compartido por los agentes privados y asumido como propio por los agentes sociales. Se trata de un camino complejo y necesitado de innovación en el planteamiento, en las formas de ejercer el liderazgo y en la gestión.

Los *Planes de Excelencia y de Dinamización Turística*, al unir patrimonio y turismo, ofrecen la oportunidad de pensar las ciudades históricas desde un punto de vista estratégico e incardinar todas las variables que componen la *ciudad turística*, al identificar los puntos débiles y los puntos fuertes de cada uno de los componentes de la *oferta urbana/turística*.

Las líneas de actuación tienen que orientarse a dar respuestas operativas a los problemas resolubles, ofrecer un impacto positivo a corto plazo y ser compatibles con otras vías de actuación. Su articulación puede afrontarse de formas diversas; el Plan de Excelencia Turística de Salamanca, por ejemplo, lo hace alrededor de: actuaciones referidas al producto; comercialización; comunicación e imagen de marca; desarrollo de estructuras de gestión (ICN/ARTEA, 2001). Al tratarse de un plan/acción hay que manejar correctamente criterios de oportunidad y de consenso social. En el caso de Salamanca, una oportunidad de oro está siendo la Capitalidad Cultural Europea que en 2002 comparte con la ciudad belga de Brujas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

UNA GESTIÓN INNOVADORA PARA SUPERAR LOS DESAFÍOS Y APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES

El problema del patrimonio cultural en las ciudades históricas es una manifestación del cambio urbano y de los desequilibrios en el espacio interno de las ciudades. Los cambios en el modelo urbano obligan a plantear en nuevos términos la funcionalidad de los centros y las ciudades históricas (Ferrer,

2000). Los problemas funcionales y de su puesta en valor no pueden separarse de la intervención urbanística o de la conservación, si es que realmente queremos afrontar el gran desafío: *una recuperación integrada de las ciudades históricas*.

Son necesarias conexiones más estrechas entre las políticas de recuperación de los conjuntos históricos y las nuevas funcionalidades. En suma, conectar más estrechamente las dimensiones urbanísticas, las económicas, las turísticas y las culturales. La reutilización turística del patrimonio cultural brinda oportunidades nuevas para la recuperación urbana, pero hay que ser conscientes que el patrimonio es un recurso frágil y no renovable. Frente a la presión de los *turoperadores*, hay necesidad de un control y una gestión local de los recursos. Las administraciones locales tienen que asumir un papel protagonista y comprometerse con la formulación y en la gestión de estrategias sostenibles.

A partir de una interpretación innovadora de las relaciones entre patrimonio cultural, ciudades históricas, urbanismo y turismo es posible establecer líneas de actuación que, adecuadas a las distintas realidades, ayuden a afrontar los problemas planteados. El turismo tiene un destacado protagonismo y ello plantea un importante desafío: *superar la fase promocional de la gestión turística* y afrontar el reto de ordenarlo urbanísticamente y utilizarlo como instrumento de dinamización funcional.

La recuperación integrada de las ciudades históricas iberoamericanas, con centros históricos con problemáticas tan complejas como los de México o Lima, y su adecuación para las demandas y necesidades del siglo XXI, requiere *cambios profundos en los modelos de gestión urbana*, del patrimonio cultural y también del urbanismo. Para ello es necesario dotarse de *infraestructuras de gestión transversales* que establezcan puentes de comunicación y sellen acuerdos entre las políticas turísticas, las urbanísticas y las de patrimonio cultural. No hay duda, un planteamiento de esta naturaleza puede servir para impulsar el turismo en Puebla, un destino con alto potencial de desarrollo, con un centro histórico de gran amplitud con graves problemas de conservación y también necesitado de estrategias de multifuncionalidad que contribuyan a su revitalización funcional y a transformar el patrimonio cultural en recurso turístico.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV (1998), "Turismo y Ciudades Históricas", Rev. *ERIA*, 47 (número monográfico).

- AAVV (2000), *Turismo Cultural: El Patrimonio Histórico como fuente de Riqueza*, Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León, Valladolid.
- AAVV (2001), *Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España. Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Cultura/ Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Madrid.
- AAVV (2001), N° 1 de *Turismo y Patrimonio*, Invención del Patrimonio, Universidad San Martín de Porres, Lima.
- AECI (1999), "Programa de Conservación del Patrimonio Cultural de Iberoamérica", Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid.
- ASWORTH, G.; DIETVORST, A. (Eds, 1995), *Tourism and Spatial Transformations. Implications for Policy and Planning*, Wallingford: CAB International.
- BOIRA I. MAIQUES, J. V. (1995), "La rehabilitación urbana en los centros históricos valencianos. El caso de Valencia, Alicante y Alcoi", *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Valencia*, 58, pp. 241-258.
- BORG, J.; GOTTI, G. (1995), "Tourism and Cities of Art. The impact of tourism and visitors flow management" in *Aix-an-Provence*, Amsterdam, Bruges, Florence, Oxford, Salzburg and Venice. UNESCO-ROSTE. Venecia.
- BRANDIS, D.; DEL RÍO, I. (1998), *La dialéctica turismo y medio ambiente de las ciudades históricas: una propuesta interpretativa*, *Ería*, pp. 229-240.
- (2000): "Los paisajes y los ambientes de un territorio singular: La Alhambra de Granada", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 20, pp. 333-348.
- CAMPESINO, A. J. (coord. 1999), *Comercio, Turismo y Cambios Funcionales en las Ciudades Españolas Patrimonio de la Humanidad*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Cáceres, Cáceres.
- CABRALES BARAJAS, F. (2002), "El centro Histórico de Morelia: Gestión Social y Revalorización del Patrimonio", Congreso Internacional sobre Desarrollo Turístico Integral de Ciudades Monumentales. Patronato de Turismo de Granada. Granada (en prensa).
- CABRALES BARAJAS, F.; LÓPEZ MORENO, E. (comp. 1998), *La Ciudad en Retrospectiva*, Universidad de Guadalajara, México.
- CALLE VAQUERO, M. de la (2002), *La ciudad histórica como destino turístico*, Ariel, Barcelona.
- (2001), "Las ciudades históricas españolas como destinos turísticos. Patrimonio cultural y sistema de acogida local", *Boletín del IAPH* 36, pp. 116-123.
- CALLE VAQUERO, M. de la; GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (1998), "Ciudades históricas: patrimonio cultural y recurso turístico", *Ería*, pp. 249-266.
- CASTILLO, M.A. (ed. 2000), *Ciudades Históricas: Conservación y Desarrollo*, Fundación Argenteria/Visor, Madrid.

- CAZES, G. (1998), "Le renouveau du tourisme urbain: problématiques de recherche", en CAZES, G.; POTIER, F. (eds), *Le tourisme et la ville: expériences européennes*, L'Harmattan, Paris, pp. 13-26.
- CEBRIÁN ABELLÁN, A. (coord. 2001), *Turismo Cultural y Desarrollo Sostenible*, Universidad de Murcia, 2001.
- CERRILLOS, M.L. (2002), "La gestión del impacto del turismo en las ciudades históricas: el Programa Urbal", Actas del IV Congreso Extraordinario de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, Cuenca, España.
- COSTA, P.; BORG, J. (1994), "Maitriser le tourisme dans les villes d'art", *Cahier Espaces 37. Tourisme et culture*, pp. 202-207.
- CORTÉS PUYA, T. (2001), *La Recuperación del Patrimonio Cultural Urbano como Recurso Turístico*, Departamento de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid, Tesis doctoral inédita.
- FERRER REGALES, A. (2000), "La integración de los cascos antiguos en la ciudad y la región", en Actas del I Congreso de Centros Históricos de la Comunidad Valenciana: Historia, Patrimonio y Arte. ARCHIVAL. Valencia, pp. 23-35.
- FORTUNA, C. (1997), *Les centres historiques et monumentaux des villes: tourisme urbain et patrimoine à Evora et à Coimbra*, Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (2000), "Turismo y medio ambiente en ciudades históricas: la capacidad de acogida turística y la gestión de los flujos de visitantes", *Anales de Geografía* de la Universidad Complutense, 20, pp. 131-148.
- (2001), "Turismo y Conjuntos Monumentales: Capacidad de Acogida Turística y Gestión de Flujos de Visitantes", Departamento de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid. (Tesis doctoral inédita).
- (2001), "Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes en conjuntos monumentales: el caso de la Alhambra", *Boletín IAPH*, 36, pp. 124-137.
- GARCÍA MARCHANTE, J.; TROITIÑO VINUESA, M. A. (coords, 1998), *Vivir las Ciudades Históricas: Recuperación integrada y dinámica funcional*, Fundación «La Caixa»/Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, España.
- ICN/ARTEA (2001), *Plan Estratégico. Plan de Excelencia Turística de Salamanca*, Ministerio de Economía y Hacienda/Ayuntamiento de Salamanca/Junta de Castilla y León, Salamanca.
- ICOMOS (1999), *Carta Internacional sobre Turismo Cultural*, México, 1999.
- INGALLINA, P. (1994), "Urbanisme et gestion des flux touristiques. L'exemple de Florence. Tourisme et culture", *Cahier Espaces 37*, pp. 208-215.

- JANSEN-VERBEKE, M. (1999), "Le tourisme culturel dans les villes historiques. Revitalisation urbaine et capacité de charge: le cas de Bruges", en: Cazes, G.; Potiers, F. (eds.), pp. 81-98.
- LOBO MONTERO, P. (2001), "Promoción y comercialización turística de las ciudades históricas españolas", *Boletín IAPH*, 36, pp. 150-169.
- MANENTE, M.; MINGHETTI, V. (eds. 2000), *Visitor and Mobility Management in Tourism Destinations*, CISET/Università Ca'Foscari di Venezia, Venezia.
- MARCHENA, M. (ed. 1998), *Turismo urbano y patrimonio cultural. Una perspectiva europea*, Diputación de Sevilla, Sevilla.
- MARTIN GIL, F. (1998), *Turismo y economía en las ciudades históricas españolas*, Eria, pp. 267-280.
- MELGOSA ARCOS, F. J. (2001), "Turismo y sostenibilidad en las Ciudades Patrimonio de la Humanidad. Principios, marco e instrumentos de actuación", en *AAVV: Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España. Urbanismo y Patrimonio Histórico*, pp. 197-220.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2000), *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*, Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, Madrid.
- (2001), *Plan para impulsar el turismo cultural e idiomático en España*, Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, Madrid.
- MOSER, F. (1994), "Monument historiques et tourisme culturel. Quel projet para quels publics?", *Tourisme et culture. Cahier Espaces* 37, pp. 23-27.
- MOTTURA, P. (1994), "L'Urbanisme culturel. Un concept pour la mise en scène des villes touristiques", *Tourisme et culture, Cahier espaces* 37, pp. 216-225.
- NOELLE, L. (ed. 1998), *Patrimonio y turismo. 5º Coloquio del Seminario de Estudio del Patrimonio Artístico. Conservación, restauración y defensa*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Estéticas, México.
- OCPM (1998), *El turismo y las ciudades del Patrimonio Mundial: desafíos y oportunidades. Actas del IV Coloquio de la Asociación de Ciudades Patrimonio Mundial*. Évora (Portugal), Québec, Canadá.
- (2000), *La Innovación en la Gestión de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad. Actas del V Coloquio Internacional de las Ciudades del Patrimonio Mundial*, Santiago de Compostela, octubre de 1999, Québec, Canadá.
- (1999), *Manifiesto de Santiago de Compostela en favor de la cooperación en la conservación activa y gestión sostenible de las Ciudades Patrimonio Cultural de la Humanidad*. Santiago de Compostela.
- POL MÉNDEZ, F. (1998), "La recuperación de los centros históricos: los debates abiertos", en Troitiño, M. A.; García Marchante (coords.): *Vivir*

las ciudades históricas: recuperación integrada y dinámica funcional, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, pp. 23-55.

- PRAST, F.; TROITIÑO, M. A. (1998), *Toledo 21. Una estrategia turística para una Ciudad Patrimonio de la Humanidad*, Cámara de Comercio e Industria, Toledo.
- ROMERO MORAGAS, C. (2001), "Ciudad, cultura y turismo: calidad y autenticidad", *Boletín IAPH*, 36, pp. 100-109.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. (1998), "Historia urbana, valoración y protección del patrimonio cultural de la ciudad", en Cabrales Barajas; L. F.; López Moreno, eds.: *La Ciudad en retrospectiva*, Universidad de Guadalajara, México, pp. 11-43.
- (1998), "Turismo y desarrollo sostenible en las ciudades históricas", *Ería* 47, pp. 211-227.
- (1999), "Políticas urbanas y dinámicas funcionales en el centro histórico de Cuenca", en Campesino Fernández, A. (coord.), pp. 81-109.
- (2000), "Multifuncionalidad e Innovación en la Gestión de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad", en *Actas del 5º Coloquio Internacional de las Ciudades del Patrimonio Mundial*, OCPM, pp. 20-32.
- (2000), "El Turismo Cultural en las Ciudades Españolas Patrimonio de la Humanidad", en *AAVV: Turismo Cultural: El Patrimonio Histórico como Fuente de Riqueza. Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León*, Valladolid, pp. 111-138.
- (2000), "Turismo y sostenibilidad: La Alhambra y Granada", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 20, pp. 377-396.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. *et al.* (1998), "Toledo: problemática e implicaciones urbanas del turismo", *Ería* 47, pp. 299-325.
- TROITIÑO VINUESA, M. A.; CALLE VAQUERO M. DE LA; GARCÍA HERNÁNDEZ, M. (2002), *Afluencia y perfil de los visitantes de la ciudad de Ávila*, Ayuntamiento de Ávila/Junta de Castilla y León/Ministerio de Economía, Ávila.
- (2002), "Ciudades Patrimonio de la Humanidad: desafíos de interpretación, planificación y gestión turística", en Blanquer Criado, D., *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo blanch, Valencia. pp. 353-405.
- TROITIÑO VINUESA, M. A.; GARCÍA, M.; CALLE, M. DE LA (1999), "Granada, un potente destino turístico dependiente del conjunto monumental de la Alhambra-Generalife", en *La actividad turística española en 1998*, AECTT, Madrid, pp. 605-625.



Évora (Portugal): Templo de Diana, conjunto catedralicio y antiguo convento Dos Lois acondicionado como *pousada*.



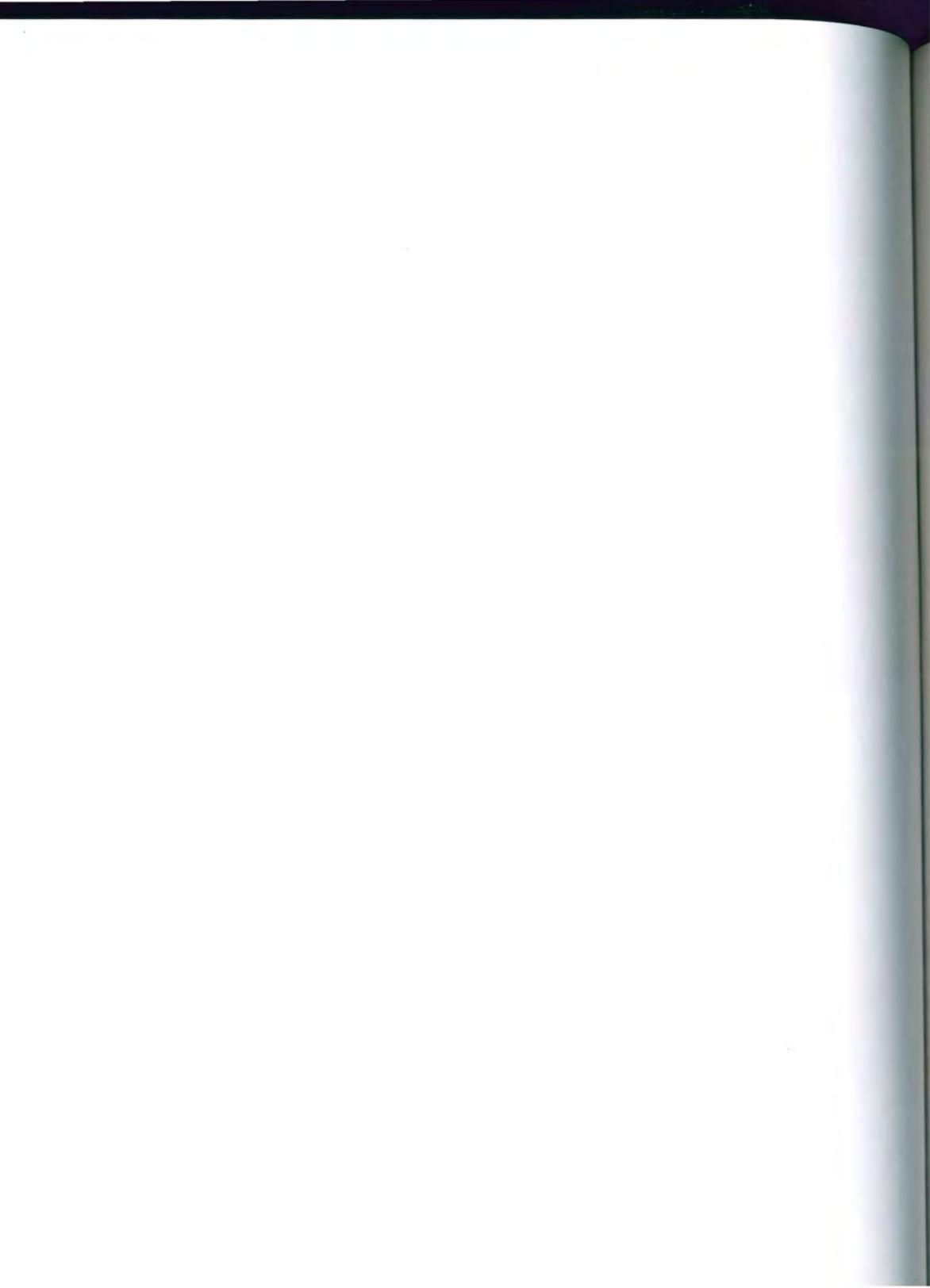
Puebla (México): Un Centro Histórico de gran potencial turístico al concentrar un rico patrimonio urbanístico, arquitectónico y museístico (calle 4 norte con la torre de la iglesia de La Compañía al fondo).



Cuzco (Perú): Plaza de Armas, lugar de encuentro, centro vital de la ciudad y foco de atracción turística.



Cuenca (España): La “ciudad alta”, un espacio urbano en proceso de recuperación tras programas de rehabilitación e intervenciones singulares como el Museo de la Ciencia de Castilla-La Mancha.



La casa e la città¹

Alberto Mioni*

1. CASE IN CITTÀ: NON È SOLO UN TEMA DI ARCHITETTURA

Il tema della casa acquista valenze particolari quando viene affrontato in quel contesto insediativo che chiamiamo città, dove le case si aggregano numerose fra loro e con altri tipi di immobili.

In termini generali progettare e costruire una casa in città obbliga ad allargare la prospettiva a questioni più ampie di quelle strettamente connesse alla composizione architettonica e alla scienza delle costruzioni, in un panorama di complesse problematiche sociali, economiche, e politiche delle quali si occupano discipline diverse dalla architettura, ma che si riflettono parecchio sulla progettazione. E l'architetto deve tenerne conto nell'atto stesso in cui compie le sue scelte specifiche.

Quando si opera in un quadro urbano diverse ragioni costringono il progettista a considerare molti altri elementi oltre alle esigenze individuali del suo committente, e col crescere della complessità del contesto e dei numeri in gioco il suo rapporto con il destinatario della casa diventa più elusivo. La prima è implicita nel concetto stesso di manuale: nelle situazioni di mercato "urbano" l'architetto di solito non conosce di persona il futuro abitatore della dimora che ha sul tavolo da disegno, e dunque non può farsi dire direttamente da lui che cosa gli serve né quanto può permettersi di spendere. Pertanto, salvo attivare iniziative che possono essere ricerche di mercato piuttosto che di simulazione partecipativa (una pratica un po' ambi-

* Arquitecto, doctor y profesor de Urbanística en el Politécnico de Milán, Italia.

gua che nominalmente mira a spogliarlo delle responsabilità di compiere delle scelte, ma che spesso invece non fa che sublimare il suo ruolo di protagonista) egli è costretto a riferirsi ad abitatori, a necessità e a capacità di spesa generici e in certo modo astratti, che l'esperienza (talvolta la legge, sempre comunque il mercato) portano a trattare per categorie. Il fatto che si possano determinare delle tipologie di abitanti implica la presenza di situazioni e comportamenti omogenei che in qualche modo accomunano da un lato gli individui-utenti delle dimore e dall'altro gli individui-dimore stessi. E la circostanza dove questo avviene praticamente sempre è appunto la città.

2. ESISTONO CASE "CITTADINE"?

Ciascuna città è un aggregato di tanti abitanti e tante case, gli insediamenti urbani in complesso contengono la parte di gran lunga preponderante delle abitazioni di ciascun paese (in Italia quelle censite nelle città con più di 100.000 abitanti sono il 20% del totale), sicché probabilmente è qui che si continuerà a progettare e costruirne più che altrove.² Ma se la grandissima maggioranza delle case è abitata da cittadini, esistono delle "case urbane" che come tali siano intrinsecamente diverse dalle altre?

Il senso comune ci dice di sì: una cosa è un caseggiato con decine di appartamenti e un'altra la villetta unifamiliare. Ma anche qui dipende da cosa riteniamo "urbano" e cosa no. Certamente tale distinzione aveva più senso in passato, quando il mondo cittadino e quello rurale erano davvero realtà profondamente diverse da ogni punto di vista. Oggi invece i modi di vita della gente sono omologati dappertutto a modelli, sistemi di valori e comportamenti estremamente simili e da parecchi anni la pressione abitativa si distribuisce molto più uniformemente di una volta nel territorio, nel senso che sta diminuendo nelle grandi città e in genere nei capoluoghi, mentre tende a crescere anche significativamente in molte località fino a ieri poco popolate (si pensi a quelle turistiche). Con ciò parecchie di quelle diversificazioni che fino a ieri si riflettevano nelle tipologie residenziali e nella loro specializzazione localizzativa sono diventate assai meno significative. Una volta di grossi casamenti con più dimore disposti in lunghe schiere o in grandi isolati se ne trovavano solo negli abitati urbani, e dunque risultavano le classiche tipologie cittadine, mentre le piccole case solitarie nei loro lotti sorgevano soprattutto fuori, e dunque apparivano le tipiche tipologie non-urbane. Oggi ogni borgo appena un po' animato ha il suo grattacielo paesano e ogni metropoli ha il suo suburbio di villette, gli uni e le altre qui raggruppati in insiemi omogenei, là mescolati tra loro in vari

modi, più o meno caoticamente. Tuttavia altri importanti fattori "classici" di differenziazione continuano a farsi sentire decisamente. E il primo fra tutti resta sempre il valore del suolo, il quale —dove è più cospicuo, come appunto in città, di regola— impone modalità di utilizzo più intensive alle quali corrispondono tipologie insediative ed edilizie per così dire più corpose. O meglio, "dotate di rendimenti più elevati": infatti lo è anche la bassa densità insediativa, quando e dove la residenza è rivolta ad abitanti dotati di alte pretese abitative e di congrue capacità di spesa.

Ciò che eventualmente caratterizza maggiormente la casa urbana è il suo appartenere non tanto a qualche specifica tipologia edilizia, ma piuttosto a un sistema reso ricco da altre presenze e pieno di tensioni, cosa che obbliga l'architetto a coniugare le esigenze individuali del suo committente circa la propria dimora con diversi altri elementi che invece concernono i suoi rapporti e quelli della sua abitazione con gli altri cittadini, con le loro abitazioni e con gli altri oggetti non solo fisico-funzionali, ma pure immateriali che sono appunto presenti in gran copia nella città e che anzi la rendono tale.

3. LA VALENZA CIVILE DELL'ABITARE IN CITTÀ

Per una quantità di motivi che hanno lontane radici nella storia, nei contesti urbani il tema della casa assume i significati "civili" peculiari di una categoria funzionale: l'abitare là dove gli abitanti sono appunto molti, ma soprattutto dove c'è una significativa competizione per accedere ai terreni e alle abitazioni stesse. Nelle città questa competizione è resa particolarmente accesa dalla presenza di tante domande diversificate di usi dei suoli e di attori diversi e dotati di poteri disuguali per soddisfarle. Questi significati attengono alquanto meno ai caratteri architettonici della singola casa che a quelli sociali ed economici delle case come insieme, e rimandano a questioni di indirizzo e scelta e di regolamentazione che ricadono propriamente nelle sfere del diritto e della politica.

In città la valenza civile del tema dell'abitare (o della "residenza") arricchisce e rende più complessa e intrigante l'azione del progettista, nel senso che quasi per forza di cose egli deve confrontarsi con l'apporto di altri saperi oltre a quelli strettamente compositivi e tecnico-costruttivi della sua disciplina. Saperi che intervengono in vari modi, implicitamente per esempio nell'esperienza o nelle regole raramente scritte ma tuttavia stringenti e pervasive del mercato, esplicitamente invece quando si tratta di norme, leggi, disposizioni tecniche precisamente formalizzate, che a tale componente appunto si richiamano.

Progettare una casa in città richiede comunque di rispettare regole complesse che non discendono tutte dall'arte del costruire in senso stretto, anche se in parte si richiamano comunque ad essa, ma hanno altrove la loro matrice. Queste regole, che in generale attengono al "governo" della città e del suo divenire, mirano ad assicurare sì alle singole case o dimore, ma soprattutto all'abitare come categoria complessiva, un assetto che sia soddisfacente allo stesso tempo per ciascun abitante e per l'intera collettività urbana in quanto individuo di natura sociale, economica e politica di rango superiore.¹

4. L'URBANISTICA

Varie discipline tecniche e diverse scienze umane sono coinvolte nella problematica civile della casa nei diversi tipi o categorie di insediamenti, problematica che ovviamente non può essere circoscritta all'abitare ma va affrontata in stretta connessione con quelle di tutte le altre funzioni urbane.

Dedicata specificamente a questa problematica è l'urbanistica, una disciplina analitico-propositiva vecchia come le città ma oggi completamente diversa da com'era nelle età preindustriali. E' giusto ricordare che da noi e in qualche altro paese l'urbanistica è nata proprio come "arte di costruire le città" e cioè — in un certo senso — quale branca dell'architettura, come se la città non fosse altro che un grande manufatto progettabile in quanto tale. In questo approccio sostanzialmente "compositivo" era implicita la presenza di un'unica autorità (un principe, magari metaforico) capace di fornire all'architetto un programma e le risorse per realizzarlo, proprio come nel caso di un'iniziativa edilizia. Ma il tempo di questi principi è finito da un pezzo e la loro autorità personale in queste materie ha lasciato il campo a quella di istituzioni assai complesse e articolate, che in linea di principio rappresentano la sovranità popolare. E oggi i dizionari riportano una definizione assai diversa dell'urbanistica, nella quale la dimensione civile o meglio etico-politica cui si è accennato è preponderante. In effetti, l'urbanistica dei giorni nostri — oltre che delle configurazioni fisiche degli abitati, affrontate comunque con criteri diversi da quelli di un tempo — si occupa soprattutto dei "processi insediativi" che li producono, e questo al fine di interpretarli, governarli e indirizzarli a buon fine: il che significa avere degli obiettivi e dei programmi non solo estetico-funzionali, ma — come s'è detto — più estensivamente civili ovvero anche (spesso soprattutto) economico-sociali.

Pertanto in urbanistica del "sistema insediativo" (compresa naturalmente la sua componente abitativa) interessano sì la bellezza, la qualità

prestazionale e la convenienza, ma pure l'equità e i caratteri evolutivi in una prospettiva temporale che una quantità di fattori di incertezza e di correlazioni interne ed esterne rende assai più complicata di quella con cui di solito si colloca la progettazione architettonica. E per le sue proposizioni, necessariamente composite e sfaccettate, l'urbanistica —che non può mai isolare il tema della casa da tutti gli altri temi appunto "urbani"— si avvale di progetti piuttosto particolari che prendono il nome di "piani".

5. LA RESIDENZA

L'urbanistica considera l'abitare una questione civile di interesse collettivo e gli elementi che gli danno senso in termini insediativi —cioè le case— sono sempre visti a una scala nettamente superiore a quella del singolo immobile. A tale livello il tema di quella che viene chiamata "residenza" è svolto sotto almeno tre profili che corrispondono ad altrettanti campi problematici e metodologici: il profilo sociale, il profilo economico e quello della funzionalità della residenza stessa in termini prestazionali rispetto agli obiettivi generali e specifici di ogni tipo di piano.

Naturalmente nei piani la progettazione della residenza, come di tutto il resto che dà corpo e forme alla città, si ispira sempre a intenti per così dire compositivi o estetici, a concezioni che riguardano le configurazioni spaziali e la forma degli organismi in questione. Ma occorre dire che solo assai raramente questi intenti risultano prioritari. Il fatto è che tutto ciò concerne cose —un fenomeno e allo stesso tempo l'insieme eterogeneo di determinate parti della città— che non sono oggetti o organismi definiti in sé e per così dire fermi nello spazio e nel tempo, ma al contrario sono dotati di una forte potenzialità evolutiva. E la loro dinamica non è facile da prevedere e governare, né —di conseguenza— da prefigurare progettualmente, tanto meno in modo architettonico.

Il termine residenza (trascurando ovviamente i suoi significati giuridici) oltre a essere sinonimo di abitazione si applica in generale sia alla funzione abitativa che agli spazi —edificati e non— dove essa si svolge. La residenza è al tempo stesso un'attività basilare nella città e (salvo eccezioni) la sua maggiore componente fisico-funzionale. Ma è anche un'entità che si rivela non sempre facile da isolare nel tessuto dell'edificato, che ha connotazioni diverse sotto molti profili e la cui qualificazione richiede sempre ulteriori specificazioni riguardo p.es. alla sua "purezza" (spesso la residenza si mescola con altre funzioni), alla sua posizione nell'organismo urbano, alla sua età, alla classe dei suoi utenti, al modo in cui s'è formata e al perché, a suoi caratteri spaziali e prestazionali, ecc.

I piani urbanistici trattano queste questioni cercando di individuare (magari contro voglia, ma così vuole la legge) delle "zone residenziali" che siano omogenee per tali aspetti. A questo scopo, quindi, proponendosi di governare ciascuna di esse con regole specifiche, i piani si avvalgono di un certo corredo di "indici" o "parametri edificatori", che in sostanza pongono determinati vincoli o forniscono particolari indirizzi alla progettazione edilizia.

6. IL METABOLISMO URBANO

L'ottica programmatica dei piani implica la stessa dinamica temporale e la processualità che materializzano il divenire della città. A questo proposito è utile segnalare un altro aspetto nel quale il fattore tempo emerge in modo rilevante: nessun edificio resta per sempre come è stato costruito e usato inizialmente, case comprese. Col tempo mutano gli occupanti, le loro esigenze e le loro capacità di soddisfarle, e mutano le condizioni fisiche degli immobili stessi e del loro contesto, soprattutto se tale contesto è quello di una città viva. Il fluire di queste mutazioni rivela una dimensione dinamica dei rapporti fra casa e città, nella quale i cambiamenti dell'abitare derivano soprattutto da quelli complessivi dell'insediamento urbano e trovano spiegazione proprio in essi. Benché queste trasformazioni siano tanto imprevedibili quanto inevitabili, potersi adattare a seconda della bisogna e soprattutto senza traumi eccessivi è meglio che opporvisi. La flessibilità va sempre ritenuta una risorsa vitale per qualsiasi edificio e ciò vale specialmente per le case cittadine, perché è in città che la dinamica dei processi evolutivi è più vivace e meno controllabile. D'altra parte è anche vero che, storicamente, risulta che quasi tutto può essere riutilizzato trasformandolo in abitazioni, anche in questo caso soprattutto in città.

In sostanza, uno dei caratteri fondamentali di qualsiasi sistema insediativo è la sua grande inerzia, quella che per ovvi motivi di convenienza (o per così dire di "risparmio energetico") porta a riciclare o riusare le sue componenti, prima che a sostituirle interamente quando non servono più, e di questi riciclaggi le case sono parte importante. Le abitazioni non si sottraggono a questa regola né quando si collocano in organismi nati per altri scopi, né se vengono usate altrimenti che come dimore. E grosso modo lo stesso vale per la residenza in generale: in molte città interi quartieri residenziali, specie quelli centrali, sono ormai diventati distretti terziari, occupati cioè quasi interamente da negozi, uffici, banche e simili. Anche per questo tipo di motivi progettare la residenza da urbanisti vuol dire considerare un fenomeno processuale di lunga durata e

non strettamente legato alle case, con prospettive ben più lontane — e quindi più vaghe — di quelle che adotta l'architetto quando progetta un edificio. Dare rilevanza a tutti gli aspetti del divenire di ciò che può essere considerato residenza (perché lo è già o perché la si realizzerà ex novo, ma pure perché può diventare residenza senza esserlo oggi) significa prendere atto di un metabolismo che condiziona quello delle singole componenti della città e in particolare il metabolismo delle sue case, le stesse che — aggregate variamente — rappresentano la parte più cospicua dell'intero organismo urbano.

Ma cosa comporta questo approccio in termini operativi? Abbiamo già adombrato all'inizio l'imperativo di allargare la visione progettuale della casa urbana (comunque la si intenda) ai caratteri evolutivi del contesto insediativo nel quale essa si disporrà. Vedremo alla fine che ciò va fatto con un'attenzione in più, coniugando — anche dialetticamente e in modo stimolante — gli intenti innovativi della progettazione con un riguardo che al contrario va ascritto alla categoria della adattività.

7. DALLA CELLULA ALL'ORGANISMO

Ogni abitazione identifica il soggetto che vi "risiede" e che in qualche modo, comunque, la marca con la sua presenza: cioè quel nucleo sociale che — a prescindere dal numero delle persone che lo costituiscono e dalla forma della convivenza — ufficialmente si chiama "famiglia".[†] Chi pianifica la residenza urbana sa che ogni cellula sociale è un *unicum* e che ciascuna famiglia tende ad abitare nel guscio-dimora che le è più conforme. Tuttavia l'ottica dell'urbanista, per poter sistematizzare una materia altrimenti inafferrabile, lo porta inevitabilmente a considerare delle categorie, piuttosto che le singole individualità, e abbiamo già visto che i piani urbanistici trattano la tematica abitativa sotto la veste di distinte "zone residenziali".

Ma in termini civili ed etico-sociali — in quanto spazio che anche mentalmente e affettivamente costituisce la nicchia esistenziale, il guscio, il "nido" di chi la abita — la casa è qualcosa di assai più importante del mero oggetto fisico-funzionale che materializza la residenza: è un diritto. Nei paesi come il nostro si ritiene doveroso, come fatto minimo di civiltà, che tutti i "residenti" abbiano la disponibilità di un loro nido, a qualunque titolo, sicché sotto questo profilo la casa risulta un bene dotato di un fondamentale valore morale, che diventa politico quando il concetto di equità che vi presiede e la pace sociale che consegue alla sua messa in atto assurgono a criteri rilevanti e condivisi di programmazione dell'uso delle risorse collettive. Questa tipica acquisizione delle democrazie moderne ha comportato e tuttora comporta la

presa di coscienza e di un problema tanto grande e controverso quanto congenitamente irrisolto; la "questione delle abitazioni", che concerne i provvedimenti pubblici a favore di coloro che non sono in grado di procurarsi da soli quel nido "civile" cui hanno diritto. In questa materia —salvo le dovute eccezioni, nel bene e nel male— la dimensione qualitativa dei problemi progettuali (quali case?) tende sempre a ridursi alla ricerca delle condizioni minime accettabili di prestazionalità funzionale della casa-nido e degli alveari da esse costituiti, e quindi risulta relativamente modesta rispetto alle altre cui si è accennato in premessa (soprattutto rispetto alla dimensione economica, ma anche a quella sociale), mentre risultano decisamente più importanti le componenti progettuali di tipo quantitativo (quanta gente? quanto spazio?), insediativo (in che tipo di tessuto, con quale densità?) e posizionale (dove?), tipicamente urbanistiche.

Se non diremo di più degli infiniti "quartieri" di case popolari che abbiamo dappertutto sotto gli occhi come soluzione sempre parziale alla questione delle abitazioni, delle loro vicende individuali e collettive, e neppure di come li si concepiscano, progettino e realizzino in quanto tali, non è certo perché il problema sia cessato. Forse oggi in un paese opulento come il nostro sembra meno urgente di un tempo, ma la povertà è tutt'altro che sparita, al contrario: sono solo cambiati i suoi connotati e soprattutto sono cambiati i portatori di questa domanda di abitazioni. Oggi non esistono più operai "regolari" poveri, i veri diseredati sono quelli "non-regolari", gli anziani con pensioni ridicole, i giovani senza lavoro e gli altri disoccupati, mentre il processo di urbanizzazione si alimenta di immigrati che provengono da lontano, gente "diversa", clandestina e non, tutti soggetti che crescono sempre più di numero e sembrano destinati a farlo per molto tempo, senza altre alternative. Ovviamente tale domanda continua a collocarsi dove le speranze di miglioramento sono più vive e dunque appunto nelle città, ma è sempre condannata a restare fuori mercato. E in una congiuntura come l'attuale, nella quale l'ideologia del mercato sovraneggia incontrastata, le prospettive sono assai oscure, forse più ancora che nel passato.

8. VALORI MATERIALI

Ma in urbanistica la rilevanza dell'abitazione non è solo sociale. La casa è sempre un oggetto fisico che costa e che offre prestazioni per godere delle quali si paga, e dunque è un bene materiale dotato di valore economico. In effetti la casa e la città stessa hanno i caratteri di un vere e proprie "merci". Nel quadro di mercato cui si è accennato più volte —un mercato immobiliare

residenziale dove operano date domande e date offerte, che è soprattutto urbano— il valore di ogni bene-casa in competizione con gli altri dipende da un gran numero di fattori ed è sempre relativo. Il fatto di poter dotare il prodotto di maggiore o minor valore si riflette significativamente nella progettazione dell'immobile e nella gestione delle sue possibilità di utilizzo. Non si può progettare una casa urbana, comunque la si intenda, senza tener conto di cosa la rende "appetibile" oltre alle sue intrinseche qualità architettoniche, di quanto essa vale relativamente alle altre e in particolare rispetto a quanto può permettersi di spendere chi la utilizzerà. E soprattutto senza dimenticare che tale valore è la somma di quello della costruzione vera e propria più il valore del terreno su cui sorge e/o è di sua pertinenza, il quale spesso è parecchio superiore a quello della casa stessa e comunque dipende molto marginalmente o non dipende affatto dalle scelte architettoniche del progettista e del suo committente, ma da una serie di fattori che ancora una volta hanno poco a che fare con l'architettura, ma moltissimo con la società, l'economia, la città nel senso più lato.

Naturalmente la questione è molto complessa: si tratta di fattori prettamente economici e finanziari che non possono essere intesi limitando l'esame al tema della casa. Ma è bene segnalare che alcuni di essi sono propriamente urbanistici, come la posizione dei suoli nell'abitato o meglio il loro trovarsi in siti dotati o meno di qualità ricercate quali l'accessibilità a equipaggiamenti di pregio o servizi e infrastrutture importanti, buone strutture commerciali ecc., o il poter disporre direttamente di tutto ciò sul posto. Anche i titoli di godimento delle dimore, che a loro volta hanno riflessi sul prodotto casa (o residenza), vanno letti nel mercato, la cui logica in generale non è necessariamente razionale né etica. Ma, data la natura civile ed etica della tematica residenziale, altrettanto in generale si è sempre cercato e si cerca di regolamentare quella tendenziale anarchia del capitalismo, che pervade tutto ciò, con provvedimenti regolatori del mercato i quali hanno ricadute altrettanto importanti sul progetto dell'abitazione, comunque la si intenda. E qui ancora una volta l'urbanistica risulta coinvolta prima e più dell'architettura, perché il valore di mercato del suolo viene sancito in una misura che talvolta può essere significativa proprio dalle indicazioni del piano regolatore, a partire dalla destinazione degli usi dei suoli e dalla loro quantificazione, cioè dalle scelte strutturali prioritarie e tipiche di questo strumento: quelle della zonizzazione.

Nel caso delle zone residenziali, poi, questa sanzione urbanistica procede in vari altri modi: p.es. nello specificare le modalità e le tipologie insediative (specialmente circa le cosiddette direttrici dello sviluppo e le zone da urbanizzare ex novo), nel determinare l'edificabilità massima dei vari tipi di terreni (tanto

più è elevata, tanto più il valore cresce) e/o le condizioni alle quali l'edificazione esistente può trasformarsi (p.es. nei distretti centrali, quelli più antichi e spesso anche quelli più appetiti), e infine nello stabilire il loro grado di equipaggiamento, cioè nella qualificazione, nella quantificazione e nella collocazione dei servizi e delle attrezzature.

9. I COMPLEMENTI URBANI DELLA RESIDENZA

La funzionalità intrinseca della residenza urbana va considerata e perseguita anche badando ad altri requisiti che concernono ulteriori aspetti dell'abitare, diversi da quelli cui si è appena accennato. Tra questi emergono quelli in fatto di salubrità e di sicurezza sia delle singole case, sia dell'insediamento in complesso, materia cui presiedono non tanto le norme dei piani regolatori quanto i regolamenti cittadini di edilizia e di igiene e quelli provinciali dei Vigili del fuoco, nonché le disposizioni delle ASL, dell'Enel e di altri enti e autorità del genere, tutti importanti strumenti tecnici di governo delle città —di origine antica (come quelli di "ornato", oggi purtroppo scompasi) ma continuamente rinnovati— che oggi risultano in genere molto complessi. Naturalmente il progettista della casa deve conoscerli a menadito per potersi destreggiare fra le loro disposizioni, che riguardano cose determinati come le altezze minime dei locali, i rapporti di illuminazione, le misure dei cortili, la posizione e il tipo delle scale e degli altri disimpegni e vie di fuga ecc., e dal cui rispetto dipende l'ottenimento della concessione edilizia municipale.

Ma, come s'è già detto, la residenza —che pure domina in ogni città, salvo che in poche sue parti davvero molto specializzate in altre cose— è solo una delle componenti urbane, ben poco autosufficiente, e dunque la sua funzionalità non può mai essere per così dire soltanto "interna". L'abitare non esaurisce mai il "vivere" in senso completo perché oltre ad abitare si fanno molte altre cose, particolarmente in città, per le quali le dimore da sole non bastano: cose che richiedono, ed effettivamente hanno, spazi e ambienti diversi da quelli domestici, organismi fisico-funzionali e insediativi appropriati che in buona misura sono loro complementi indispensabili, spesso anche sul piano simbolico, e senza i quali non si può vivere, ovvero senza i quali abitare in città è privo di senso.

Poiché è proprio in queste "altre cose" urbane che si manifesta l'azione catalizzatrice che correla una dimora cittadina all'altra, direttamente e/o indirettamente, oltre alla funzionalità interna della residenza bisogna sempre assicurare una funzionalità relazionale che riguarda il suo rapporto con tutte

le altre componenti urbane. In particolare, si deve tener conto che molti equipaggiamenti complementari della residenza e parecchie delle attività nelle quali i residenti sono occupati (e quindi la natura, l'estensione e la struttura insediativa delle rispettive "zone", nei piani urbanistici) si trovano al di fuori dalle aree strettamente residenziali delle quali ci stiamo occupando e concernono altri tipi insediativi e altre funzioni.

Ma qui conviene restringere il discorso alle questioni che —nella città— stanno a cavallo tra la dimensione funzionale interna della residenza, relativamente facile da affrontare progettualmente (è quella che riguarda la scelta dei luoghi e gli schemi insediativi più favorevoli in ciascuno di essi, la collocazione reciproca delle case e quella fra loro e gli altri immobili, il loro rapporto col suolo, la loro mole e la loro densità, la dotazione locale di spazi verdi, di parcheggi ecc., l'accessibilità e così via) e la più complessa relazione funzionale esterna tra la residenza e tutto il resto del complesso urbano. Ci riferiamo al tema di quegli equipaggiamenti che l'urbanistica e i suoi piani non classificano come residenziali, e tuttavia hanno senso solo in funzione della residenza: i cosiddetti "servizi" e "attrezzature" che nel linguaggio corrente ricadono in una voce ancora una volta ambigua: "standard residenziali".

Si tratta delle quantità minime di suolo che —quantomeno sulla carta— vanno riservate a quegli equipaggiamenti che sono ritenuti integrativi della residenza e dunque indispensabili al vivere civile, e che ogni piano urbanistico indica con precisione sulle sue mappe. Ed è proprio qui che l'uso di quantità per assicurare delle qualità, divenuto normale in urbanistica, appare in tutta la sua grossolanità. Naturalmente tutti sanno che la qualità effettive delle prestazioni di una scuola, un municipio, un ufficio postale, un tribunale e di quant'altro dipendono solo in piccola parte dalla superficie territoriale di cui dispongono (oltretutto solo sulle planimetrie dei piani): p.es. dalla bravura e dall'impegno dei maestri, degli impiegati, degli amministratori, dei giudici, dei giardinieri, dei vigili urbani ecc., oltre che dalla qualità architettonica degli edifici e degli spazi esistenti per davvero. Ma questa è la logica dell'urbanistica, della quale si è già detto: e d'altra parte meglio così che niente, come invece vorrebbe il mercato.

Passare da tale approccio quantitativo a qualcosa di più penetrante è un'esigenza molto sentita, e in effetti questo è un terreno di ricerca del tutto aperto dove l'apporto del progettista della casa (intesa come dimora più servizi e attrezzature) può essere davvero molto rilevante. Oggi egli deve rispettare gli standard residenziali locali, ma domani questi certamente diventeranno altra cosa, e che cosa debbano diventare dipende dai bisogni di esternalità che le case di domani conserveranno. Serviranno ancora, e in che misura, giardini

pubblici come quelli di una volta? cosa comporterà il telelavoro? saranno ancora soltanto pubbliche le scuole di base? si potrà ancora contare soltanto sui pubblici parcheggi? La dinamica urbana, il mercato mutano. Sono tutte questioni aperte.

10. PIANI E PROGETTI URBANI

Tornando ancora alla casa come oggetto materiale, per finire, è del tutto ovvio che gli immobili residenziali, i loro lotti di pertinenza e i tessuti determinati da essi e dai loro aggregati (come tutti gli altri, del resto) diano luogo a delle configurazioni planivolumetriche che possono risultare belle o brutte, emblematiche o banali. Nessun urbanista sosterrà che i suoi piani non si occupano affatto di questo. Al contrario, tutti a parole pongono la forma della città al centro della loro attenzione. Ma le città che abbiamo sotto gli occhi, quantomeno le parti costruite negli ultimi decenni, smentiscono assolutamente qualsiasi affermazione del genere. Di solito, comunque, la grande bruttezza e la generale mancanza di qualsivoglia valore formale e di riconoscibilità in senso positivo sono attribuite a quella carenza di intenti e capacità progettuali dei piani—in senso architettonico—che è loro connaturata e di cui abbiamo detto, oltre che al modo in cui le loro indicazioni sono state “tradite” da coloro che le hanno messe in atto.

Naturalmente le configurazioni architettoniche e urbanistiche della residenza (e di tutto l'organismo urbano) sono sempre suscettibili di essere analizzate e progettate con le tecniche della “arte di costruire la città”, tecniche antiche che fino all'altro ieri hanno superato infiniti collaudi. Oggi però la questione non si può più porre negli stessi termini perché non esiste (in particolare in Italia) nessun soggetto paragonabile per autorità e competenza al principe degli urbanisti d'un tempo, e soprattutto perché solo un pazzo potrebbe ritenere la città null'altro che un manufatto edilizio manipolabile a piacere. Ma non si sa a quali nuovi principi riferirsi: come si possa prefigurare sistematicamente, e cioè in termini manualistici, la forma della residenza (e di tutto il resto dell'insediamento) in chiave prettamente estetica e con un piano urbanistico che non sia esso stesso un “progetto urbano” (un piano particolareggiato attuativo, quantomeno) rimane una questione tanto grande quanto controversa, che qui trascureremo ripiegando sulla solita scusa, e cioè che un “vero” piano non è un progetto di architettura ma lo strumento di una politica civile e che come tale non si può occupare di queste cose altro che con i pochi mezzi di cui dispone. L'unica cosa sicura è che, almeno da noi, la distanza tra i disegni che affollano le riviste e quello che si vede andando in

giro è abissale. E se un manuale si basa sulla pratica, in questo campo –volendo tener conto di quanto insegna il nostro paese, poiché non ha senso confrontarsi con gli altri, strutturalmente tanto diversi– c'è ben poco da dire.

11. UNA REGOLA BASILARE: L'ADATTIVITÀ

Tuttavia almeno una raccomandazione metodologica merita qualche nota, e qui occorre tornare alle premesse con un ultimo passo indietro. In una chiave molto organicistica, come abbiamo visto, le singole dimore possono essere viste come gusci fatti per ospitare ognuno la sua cellula, il cui insieme costituisce quel grande organismo che è la società. Ora, tra il livello elementare e basilare delle singole, tantissime cellule sociali (in Italia le unità famigliari sono quasi 24 milioni) e all'estremo opposto quello superiore (p.es. la nazione) esistono diversi livelli intermedi di aggregazione, via via più complessi e meno numerosi, i quali –sotto il profilo dell'abitare– corrispondono ad altrettanti organismi sociali e spesso anche economici, culturali, amministrativi e politici.

Qualunque sia la natura del legame che tiene unite queste comunità (il più generico è quello già citato di "vicinato"), a loro volta anche i gusci-casa e cioè le singole dimore (che in Italia sono..., molte di più delle famiglie perché un grandissimo numero di abitazioni non sono occupate per lunghi periodi o addirittura per sempre) possono essere intese quali cellule-base di organismi fisico-funzionali più grandi e complessi, sorte di gusci collettivi, alveari, dimore d'ordine superiore, quelle cioè delle comunità che le popolano. La storia e la geografia hanno prodotto molte varietà di tali organismi-aggregati di case. Poche dimore relativamente isolate costituiscono quelli che si chiamano "nuclei abitati", i quali possono essere o no i centri delle frazioni che quasi tutti i comuni hanno. I grossi nuclei o gli aggregati di più nuclei vicini costituiscono villaggi, borghi, paesi, cittadine, centri capoluogo dei rispettivi comuni (e in Italia i comuni sono più di 8 000). Sotto questo profilo, la città risulta l'aggregato più grande e complesso di tutti, costituito non tanto da moltissimi gusci-casa individuali, ma piuttosto di loro specifiche "unità di vicinato".

A suo modo, ciascuno di questi aggregati partecipa del metabolismo insediativo del tutto. Ma allo stesso tempo ognuno è dotato di una propria individualità, quella che si rispecchia nel nome proprio che di regola identifica contemporaneamente l'insediamento, il luogo dove si trova, la comunità che lo abita, ed eventualmente (quando ce ne è uno) l'attore al quale si deve l'iniziativa che ha portato alla realizzazione dell'insediamento stesso.⁶ Il nome

del sito, della località abitata, del nucleo, della frazione, della via, della piazza, del quartiere designa in certo modo qualcosa che è riconosciuto come dimora comune da tutti gli abitanti che vi risiedono, e di norma ha anche un valore ufficiale, un significato storico: è il nome di un individuo "vivente".⁶ Anche quello della città è un nome storico individuale e collettivo allo stesso tempo: il nome dell'organismo spaziale complesso formato da un insieme di organi "minori" — i suoi propri siti, quartieri e rioni, le sue specifiche vie, piazze e contrade, ciascuno dei quali è un individuo dotato di nome — ovvero dell'organismo sociale ed economico che è costituito da tutte le comunità locali che appartengono al suo sistema.

Questo approccio può spingersi più avanti. Come esseri viventi, gli organismi fin qui considerati sono dotati di un proprio, specifico pacchetto genetico: ciascuno ha una propria qualità ambientale, formale, funzionale, una propria storia, caratteri comunque diversi da quelli di ogni altro, gli stessi che appunto permettono di individuarlo. Tutto ciò viene designato con un termine, *genius loci*, e ogni insediamento ne ha uno. Salvo che sia isolata nel deserto, ogni cellula-casa appartiene strettamente al contesto insediativo locale e generale di cui è parte e nel quale ha un ruolo specifico, per generiche che siano le sue qualità, e tutto ciò in un certo senso "vive" il suo *genius loci* e ha un proprio metabolismo, nel quale quello della singola casa — del quale s'è detto — svolge comunque una parte, qui limitata ma là magari importante.

Perché ne parliamo? Perché quando progetta una casa, cioè prefigura un nuovo innesto o apporto a un sistema insediativo esistente, l'architetto può certamente e giustamente considerarla una sua creatura, un individuo dotato dei cromosomi che egli stesso gli conferirà. Ma deve sempre ricordare che la natura e il senso di questo pacchetto genetico vanno visti in funzione di quello del contesto insediativo di cui l'innesto avviene, e quindi deve curare che i cromosomi della "sua" casa non siano incompatibili con quelli dell'organismo nel quale ci si inserisce (l'unità di vicinato locale anzitutto, a livello minimale, ma pure la città intera a livello superiore) pena il rigetto o — peggio — l'infezione del tessuto circostante e dell'intero organismo.

In altre parole, è essenziale che il DNA metaforico di ogni inserto o trapianto edilizio si adegui strettamente a quello dell'individuo dove ci si inserisce, cioè al suo esclusivo *genius loci*. Per questo, oltre a prefigurare e poi realizzare un oggetto fatto per abitare e oltre a tener conto di come questo oggetto si relaziona funzionalmente con gli altri, per progettare e costruire una casa in un contesto urbano, qualunque sia il suo livello o grado, occorre saper ricostruire e fare proprie le regole che hanno presieduto e presiedono alla vita del tutto, ricordando che questo metabolismo non

è casuale ma in buona parte è condizionato da scelte passate e presenti che si riflettono sul futuro e che non appartengono al progettista della casa, bensì ad altri (si potrebbe dire: alla comunità).

Nessuna ambizione progettuale soggettiva può prevalere su questa esigenza etica fondamentale di "salvaguardia genetica". In un quadro comunque evolutivo e come tale passibile di mutazioni bisogna evitare assolutamente le mutazioni degenerative, e quindi occorre saper analizzare attentamente il *genius loci*, comprenderlo, finire per amarlo, farlo proprio, saperlo interpretare e anche spingerlo a trasformarsi laddove è bene che delle trasformazioni avvengano, conservando però le specifiche qualità vitali e individuali dell'essere con cui si ha a che fare.

Questo imperativo categorico per chi progetta una casa vale dovunque. Ma in città la sfida è più sottile, complessa e impegnativa, e l'architetto non potrà mai sottrarsi. Anche per questo motivo, come per gli altri che abbiamo già detto, egli dovrà sforzarsi di coniugare il suo sapere tecnico con quello dell'umanista. E la sua voce, da intellettuale cauto e riflessivo più che da libero artista, dovrà responsabilmente rientrare nel coro urbano, che canta da molto tempo con propri canoni storici e una propria storica ripartizione tra i ruoli di chi ne fa parte, che è l'intera cittadinanza.

NOTAS

¹ In AA.VV., *Strumenti per il progetto*, Bologna 2000.

² Questa affermazione ribadisce la rilevanza della tematica della casa comunque "aggregata" rispetto a quella della casa "isolata", se non altro per ragioni quantitative. Ma sembra contraddire il fatto ben conosciuto che le città non crescono più e che invece l'edificazione tende a estendersi fuori da esse in modo diffuso, a bassa densità. Anche questo modello insediativo è un prodotto assai tipico della civiltà e della cultura urbana contemporanee, e benché sembri riprendere assetti che un tempo erano caratteristici del mondo rurale — quelli delle case sparse nei poderi — è certo che coloro che lo adottano, producendolo e vivendoci, non sono contadini, ma veri cittadini, sotto tutti i profili.

³ Già gli statuti delle città medievali davano regolarmente uno spazio significativo a norme su l'assegnazione dei suoi edificabili, la loro possibile utilizzazione, le regole da seguire per l'edificazione, la tenuta delle strade, la presenza di alberi o animali negli spazi non costruiti, ecc.

⁴ Non per caso quello nazionale che ogni dieci anni raccoglie i dati statistici fondamentali del paese si intitola "Censimento delle famiglie e delle abitazioni".

⁵ Oggi più che di "fondatori" si parla di promotori, o di proprietari di tali insediamenti

unitari. I nomi di moltissimi quartieri delle città occidentali sono le sigle degli enti pubblici che li hanno realizzati (in Italia gli Istituti delle case popolari o quelli che si occupano delle abitazioni di certe categorie come i ferrovieri, gli impiegati dello stato ecc.; l'Ina-Casa, la Gescal, l'Eca, e simili). In altri casi sono nomi di richiamo accattivanti in termini di mera propaganda immobiliare.

⁶ La personalità di questi individui urbani emerge in forme di competizione campanilistica che spesso sono altamente ritualizzate: si pensi p.es. ai tanti Pali delle cento città d'Italia, da quello più nobile e antico di Siena ai Pali di contrada nuovi di centri industriali come Legnano o Fabriano.

La necesidad de reciclar las periferias. Estudio sobre el barrio de la Rondilla en Valladolid

María A. Castrillo Romón*
Manuel Domingo Vaquero**

PRESENTACIÓN

El texto que sigue pretende recoger algunas reflexiones surgidas a partir de la redacción del "Estudio para la remodelación integral de los barrios de Pajarillos y Rondilla en Valladolid", documento elaborado por el Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid e Inzamac Asistencias Técnicas por encargo de la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid.

Se trata de un documento técnico cuyo objetivo básico era dar soporte, en cada uno de los dos barrios, a un proceso participativo desarrollado por el Ayuntamiento de Valladolid y las asociaciones de vecinos mayoritarias con el fin de establecer las intervenciones urbanísticas futuras en ambas áreas, incluida la posible revisión de la ordenación urbanística de los barrios y la eventual definición de áreas de rehabilitación integrada (ARI). El documento debería, finalmente, hacer una definición operativa de las actuaciones municipales que se derivasen del proceso (acciones directas, planeamiento, programas municipales, apoyo a la gestión privada, documentación para tramitación de AARRII u otras).

* Arquitecta, doctora por la Universidad de Valladolid, España, profesora titular de Urbanística y Ordenación del territorio en la misma Universidad.

** Arquitecto, miembro del Instituto Universitario de Urbanística, docente en la Escuela de Arquitectura de Valladolid y experto en temas de planeamiento y gestión.

Este trabajo ha dado pie a algunas reflexiones que consideramos de cierto interés en el actual contexto urbanístico de Castilla y León y que podrían hacerse extensibles al conjunto de las periferias urbanas españolas de las décadas centrales del siglo XX. En concreto, apuntaremos algunos problemas específicos que afectan hoy a amplias áreas de estas características y algunos temas disciplinares y cuestiones abiertas que se perfilan en estas primeras tomas de contacto con el problema (previsiblemente creciente) de la recuperación de estas periferias residenciales en el marco de las actuales políticas urbanas europeas y legislaciones de urbanismo y vivienda.

El documento elaborado engloba, como ya se ha mencionado, dos barrios: Pajarillos y Rondilla, muy significativos ambos en la periferia urbana vallisoletana edificada en torno a la década de los sesenta. Sin embargo, este rasgo común no impide que las diferencias urbanísticas y sociales entre ellos sean sensibles. Por razón de la necesaria brevedad, la reflexión que se propone a continuación tomará únicamente como ejemplo ilustrativo el barrio de la Rondilla, al que hemos juzgado como más expresivo en relación con los temas sobre los que intentaremos reflexionar.

LOS ANTECEDENTES DE LA REHABILITACIÓN DE BARRIOS PERIFÉRICOS

La cuestión de la intervención sobre la periferia urbana no es nueva. Tuvo ya un momento vehemente en Europa en torno a los años sesenta y setenta. En aquel momento, el debate estuvo protagonizado por la contestación a las propuestas de renovación urbana ("renovación *bulldozer*") que caracterizaban las políticas urbanas del llamado capitalismo monopolista de Estado. La destrucción indiscriminada del parque inmobiliario existente, tanto en las áreas históricas como en las periferias más antiguas, alentó entonces una amplia denuncia proveniente tanto de la población afectada como de sectores intelectuales y profesionales progresistas. Textos como *El derecho a la ciudad*, de Lefebvre, *El despilfarro inmobiliario*, de Indovina, o la obra de Campos Venuti (en especial, quizá, *Urbanismo y austeridad*)¹ se convirtieron entonces en claras referencias para una nueva práctica urbanística más atenta a los valores de la ciudadanía y a la consideración de lo existente.

En España, este momento del debate europeo tuvo un claro reflejo en el debate y movilizaciones desatadas con motivo de los planes parciales que afectaban fundamentalmente a las periferias más antiguas de las mayores ciudades del país. La precariedad urbanística y edificatoria de esas áreas, su bajo valor inmobiliario y las expectativas de obtención de rentas de posición se encontraban en la base de las fuertes reestructuraciones que proponían

esos planes y que, entre otras cosas, suponían la recualificación funcional y social de las áreas afectadas y la expulsión de los habitantes de rentas más bajas (afectados, además, por un régimen de tenencia en alquiler que aún estaba bastante extendido). En sus aspectos más puramente disciplinares, las propuestas de esos planes parciales respondían a un modelo urbano de tipo fordista, esto es, de crecimiento tendencialmente ilimitado, que primaba las grandes infraestructuras de movilidad, la zonificación funcional estricta y el desarrollo especulativo de la ciudad.

La contestación a estos planteamientos, ligada en buena medida al surgimiento del movimiento asociativo vecinal en los últimos años de la dictadura franquista, pondría en España las primeras bases de la recuperación de las periferias. Se cuestionarían entonces los objetivos básicos del planeamiento vigente y se propondría una nueva óptica para abordar los problemas del parque residencial existente, la movilidad urbana y, de forma derivada, la recuperación de los espacios urbanos y la dotación suficiente y adecuada de equipamientos y espacios libres públicos.

Un ejemplo pionero de este proceso lo representarían los "programas de actuación inmediata" (PAI) de Madrid, elaborados por Coplaco y, más tarde, ya en la década de los ochenta, muchas de las políticas urbanísticas y los planes de ordenación urbana de los primeros ayuntamientos democráticos, que se orientarían claramente hacia un desarrollo equilibrado de las diferentes áreas de la ciudad en un contexto —todo hay que decirlo— de clara recesión económica. Con esta generación de planes, las operaciones sobre la periferia existente se volverán mucho más discretas y cuidadosas con las condiciones particulares de cada caso y harán primar los criterios de recualificación sobre los de renovación.

Será entonces cuando se plantee la necesidad de referentes para bordar el problema de la intervención sobre espacios consolidados y se volverá la vista hacia las propuestas registradas sobre centros históricos, muy enriquecidas en Europa, especialmente en Italia, a lo largo de la década de los setenta. La experiencia acumulada en este campo conducirá a la conclusión de la necesidad de buscar la identidad propia de cada barrio periférico como base de su transformación. Sobre esta idea, por ejemplo, pivotará el plan dirigido por Busquets para el barrio de Sant Josep, en Barcelona, ampliamente difundido en España hacia la mitad de la década de los ochenta.

En el caso concreto de Valladolid, el cambio de contexto urbanístico derivado de la transformación económica del país a finales de la década de los cincuenta, la enorme presión de la inmigración urbana y la Ley del Suelo de 1956 marcarían el final del Plan Cort, que había estado vigente desde 1940, y el inicio de la singladura del Plan de Ordenación Urbana de 1968.

Este documento alineado con los presupuestos del urbanismo funcionalista y con los planteamientos desarrollistas propios del momento y la práctica disciplinar del urbanismo funcionalista se convertiría en uno de los principales instrumentos de la expansión urbana de la ciudad.

No obstante, el proceso de crecimiento acelerado había arrancado unos años antes y había producido, entre otros, una intensa sustitución edificatoria en la ciudad tradicional en su conjunto (centro histórico y primeras periferias industriales) y la construcción de la parte más característica del barrio de la Rondilla, un amplio conjunto de pequeñas operaciones que harían una interpretación abusiva de la normativa aplicable y generarían algunos de los principales problemas que el barrio arrastraría durante décadas: niveles bajos de confort y calidad constructiva en las viviendas, densidad edificatoria muy alta y gravísimo déficit de equipamientos de todo tipo.

En los años siguientes, la ínfima calidad urbana de las nuevas periferias, unida a los excesos de sus promotores inmobiliarios, serán algunos de los revulsivos que obrarán decisivamente en la organización del movimiento vecinal y en su configuración como fuerza política en la España de la transición. En ello también será ejemplar el caso de La Rondilla, donde el proceso penal emprendido contra la empresa inmobiliaria "Constructora Imperial" y la oposición al plan parcial "Ribera de Castilla" (uno de los últimos vestigios del urbanismo desarrollista aprobados en Valladolid) serán algunos de los hechos que más contribuirán a la consolidación y fortalecimiento de la Asociación Familiar Rondilla (fundada en 1970).

Ya en la década de los ochenta, bajo la presión de los movimientos sociales urbanos y en el marco de un nuevo Plan General, el de 1984, aparecerán en Valladolid los primeros intentos formales de recualificar las periferias generadas en los años del desarrollismo. El Ayuntamiento acometerá entonces la realización de grandes áreas de equipamientos y espacios libres públicos destinadas a paliar los déficit básicos con que habían sido contruidos los mayores barrios de la ciudad, entre ellos La Rondilla. En este caso, los terrenos perimetrales al barrio (los únicos próximos y no edificados, salvo por los restos supervivientes del plan parcial de Ribera de Castilla) acogerán un parque y una serie de grandes lotes de suelo dotacional y, con todo ello, el barrio se colmatará y su estructura urbana quedará prácticamente fijada hasta nuestros días.

LA DEFENSA DE LA CIUDAD COMPACTA Y DIVERSA Y LA REIVINDICACIÓN DEL BARRIO

Estos antecedentes históricos han marcado, como no podía ser menos, la

reflexión desarrollada con ocasión del "Estudio para la remodelación integral de los barrios de Pajarillos y Rondilla en Valladolid", que también ha acusado las influencias de construcciones disciplinares y elementos políticos y jurídicos más recientes. A ellas nos referiremos a continuación.

La reestructuración productiva llevada a cabo en las economías europeas a partir de la década de los setenta se ha apoyado fundamentalmente en el mercado laboral y esto, además de lastrar el desarrollo, ha tenido duras consecuencias sobre la estructura social de las ciudades europeas y sobre la habitabilidad de importantes áreas de las mismas, muchas de ellas periféricas.

Por otro lado, la conciencia general de crisis ambiental alimentada desde finales de los sesenta y la emergencia política del movimiento ecologista se han venido a sumar a la conciencia de crisis urbana derivada de los cambios productivos y, en conjunto, han puesto las bases de nuevas corrientes críticas frente a los modelos vigentes de desarrollo urbano. Estas corrientes, que se han apoyado en conceptos como el de desarrollo sostenible (Comisión Brundtland, 1987) o el de sostenibilidad, han seguido un proceso de institucionalización política claramente pautado por las Cumbres de Estambul (1996) y Nairobi (2001). En Europa, este nuevo contexto se reflejará en una larga serie de textos comunitarios, entre los que se pueden destacar el *Libro verde sobre el Medio ambiente urbano* (1990), el llamado "Libro Blanco de Delors" –*Crecimiento, competitividad y empleo*, 1993– e, incluso, en el Tratado de la Unión (1991), que fija el desarrollo sostenible y la cohesión social como objetivos políticos comunitarios.

En 1996, el informe *Ciudades europeas sostenibles* defendía que, tanto esos objetivos como el desarrollo socioeconómico del conjunto de la Unión Europea, dependían de los procesos económicos y sociales de las ciudades del territorio comunitario. Por ello, la Comisión de expertos nombrada al efecto destacaba la necesidad de concretar los principios e instrumentos de un desarrollo urbano más sostenible y apuntaba aspectos interesantes para la reconsideración de las áreas residenciales periféricas existentes: los efectos perniciosos de los desarrollos urbanos monofuncionales, la necesidad de políticas de accesibilidad sostenible, la conveniencia de los barrios, la preferencia por la rehabilitación urbana y la regeneración de áreas obsoletas, y la relación de todo ello con sistemas de planificación física reajustados.

De manera más operativa, el *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea* (1998), destinado a coordinar y orientar la intervención comunitaria sobre los problemas urbanos, establece entre sus fines algunos especialmente expresivos en relación con la rehabilitación de barrios periféricos, como son:

- “fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración de zonas urbanas”, que se concreta en objetivos parciales como “fortalecer las capacidades locales para responder a las necesidades específicas y al potencial de las comunidades en las zonas y barrios deprimidos”², y
- “proteger y mejorar el medio ambiente urbano”, inclusive “proteger y mejorar el entorno edificado y el patrimonio cultural y fomentar la biodiversidad y los espacios verdes dentro de las zonas urbanas” y “promover modelos de asentamiento que usen eficazmente los recursos, limitando con ello la utilización de terrenos y la expansión urbana”.³

En este último aspecto insiste también la *Estrategia territorial europea* (1999) cuando, para alcanzar el objetivo de “ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas”, señala opciones políticas como la “promoción de estrategias integradas de desarrollo urbano dirigidas a la diversidad social y funcional, sobre todo en relación con la lucha contra la exclusión social” y el “apoyo a métodos eficaces para contener la expansión urbana incontrolada”.

En la misma línea, la Agenda Hábitat española, redactada con ocasión de la Cumbre de 1996, defiende la adopción de un modelo de ciudad compacta y diversa y la prioridad de mejorar la ciudad existente, “creando prosperidad, equidad y sostenibilidad”. Este documento recoge también una reflexión específica sobre el papel de los barrios como instrumentos para promover la ciudadanía. En este mismo sentido, pero con una componente urbanística mucho más precisa, Hernández Aja desarrollará al tiempo el concepto de barrio-ciudad, pieza elemental de su propuesta de reestructuración de las actuales aglomeraciones urbanas a partir de la idea de calidad de vida.⁴

EL NUEVO MARCO JURÍDICO: UN EQUILIBRIO CONTRADICTORIO ENTRE LIBERALIZACIÓN DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA

El contexto jurídico-urbanístico definido en España por la vigente Ley 6/98 de Régimen de suelo y valoraciones ha centrado sus objetivos (al menos esa era la voluntad política del partido en el poder) en la denominada “liberalización del suelo”. Este planteamiento, además de ser voluntariosamente cumplidor del catecismo neoliberal del actual gobierno conservador, encubre los amplios y difusos intereses que impregnan la presente coyuntura inmobiliaria alcista, desprecia la experiencia urbanística histórica y puede generar procesos que modifiquen el relativo grado de equilibrio alcanzado

por nuestras ciudades; acentuando en ellas problemas de abandono urbano, exclusión social y despilfarro.

Sin embargo, paradójicamente, la ideología de la sostenibilidad urbana ha ido encontrando respuesta en otras formulaciones legislativas contemporáneas, como la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCYL), que suaviza aquella orientación de la Ley de Régimen de suelo y valoraciones e introduce aspectos que se derivan de una mejor comprensión del fenómeno urbano. De hecho, la ley autonómica define como uno de sus objetivos la incorporación a la actividad urbanística de los principios de fomento de cohesión social, desarrollo sostenible y protección del medio ambiente y del patrimonio, y expresa que

[...] asumiendo los principios recogidos en los Títulos XIV y XVI del Tratado de la Unión Europea y en otros documentos como la Declaración de Río, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano o la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles, considera que el suelo, el territorio, es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible.⁶

En este sentido, establece un bloque de contenidos relativo a los criterios que debe de respetar el planeamiento urbanístico y en él dice explícitamente:

El planeamiento orientará el crecimiento de los núcleos de población a completar tramas urbanas existentes y a solucionar los problemas urbanísticos de las áreas degradadas favoreciendo la reconversión y reutilización de los inmuebles abandonados, con preferencia a los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos.⁷

Es decir, frente al crecimiento de nuevo suelo urbano, se establece la prioridad de completar y rehabilitar el espacio urbano existente. Sin embargo, la misma ley apunta ya las dificultades de ese empeño: "No es fácil traducir en legislación estas intenciones, cuando el contexto social aún identifica desarrollo económico con urbanización, progreso social con producción y consumo de usos urbanos".⁸

De hecho, como veremos, un primer contraste del alcance de esta Ley frente al problema de la rehabilitación de barrios densos y dominados por el régimen de propiedad horizontal (es decir, la mayoría de los construidos entre 1960 y 1980) parece indicar un déficit de instrumentos específicos de gestión con los que hacer frente a los problemas que se perfilan como característicos en estos casos.

Estamos, pues, en un contexto que apunta de forma simultánea en dos direcciones aparentemente contradictorias: la extensión urbana como respuesta pretendidamente única para reducir los precios de la vivienda y la reconsideración de las áreas urbanas existentes como criterio de mayor sostenibilidad y equidad social. La primera de estas direcciones está ligada a las tendencias más fuertes de la promoción inmobiliaria. La segunda es más compleja y, excepto en ámbitos centrales o de fuertes plusvalías generadas por cambio de uso o aumento de densidad, debería ser dirigida e incentivada por las administraciones.⁹ En esta línea podría entenderse que se inserta el intento del Ayuntamiento de Valladolid de aplicar a los barrios de Pajarillos y Rondilla el Decreto 52/2002 de la Consejería de Fomento de Castilla y León, que regula la figura de las Áreas de Rehabilitación Integrada según los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Vivienda de 1995.¹⁰

EL BARRIO DE LA RONDILLA Y LAS CONDICIONES PARA SU REHABILITACIÓN

Los problemas característicos de la rehabilitación de áreas residenciales periféricas a los que se hacía referencia antes pueden verse claramente ejemplificados en el barrio de la Rondilla de Valladolid. Una somera caracterización cuantitativa del mismo se esboza en algunos datos generales recogidos en la Tabla I.

En términos cualitativos, el barrio de la Rondilla presenta las siguientes características:

- a) Su localización dentro del conjunto de la ciudad es relativamente central. Se enclava dentro de la corona periférica continua y limita directamente al Sur con el casco histórico de Valladolid.
- b) Se trata de un barrio totalmente colmatado y consolidado, con límites físicos bien definidos que ayudan a configurar su identidad: al Sur, Rondilla de Santa Teresa; al Este, Avenida de Palencia; al Norte, la Esgueva, y al Oeste río Pisuerga. La disponibilidad de suelo vacante es casi nula.
- c) Tiene un carácter básicamente residencial, con una pequeña área de centralidad local que se perfila sobre algunas de las calles del interior del barrio (Cardenal Cisneros, Tirso de Molina).

TABLA I

Datos cuantitativos generales del barrio de la Rondilla		
Superficie	80 ha.	2.5% del suelo urbano de Valladolid
Población	28.828 hab.	8.9% de la población de Valladolid
Número de viviendas	11.021 viv.	9.4% del parque residencial de Valladolid
Densidad de habitantes	2.6 hab./viv.	4.8 hab./edif. 360 hab./ha.
Densidad de viviendas	138 viv/ha.	
Viviendas sin población censada	1.023 viv.	9% de las vivienda de Valladolid sin población censada
Equipamientos y espacios libres		
Equipamientos	143.802 m ²	13 m ² /viv.
Espacios libres públicos	216.182 m ²	19.6 m ² /viv.
Total equipamientos y espacios libres públicos	359.984 m ² (aprox. 45% del barrio)	32,6 m ² /viv.

d) Su morfología urbana es relativamente heterogénea, ya que engloba áreas históricas extramuros bastante transformadas (conventos de Santa Teresa y Santa Clara, barrio de Linares), polígonos públicos de vivienda de los años cincuenta y principios de los sesenta con su correspondiente equipamiento (18 de Julio y XXV Años de Paz), y una gran masa densa y bastante homogénea de edificios de promoción privada subvencionada de los años sesenta y setenta (el "núcleo duro" de la Rondilla) (Fig. 1). Estas áreas yuxtapuestas e intensamente edificadas quedan abrazadas al Noroeste por una banda poco densa que se incorporó al desarrollo urbano a partir de los años ochenta y que comprende un área residencial de tipología abierta y poca densidad, edificios dotacionales de muy variado cuño (colegios, institutos de enseñanza media, piscina cubierta, polideportivo, centros cívico, asistencial y sa-

nitario, y el seminario mayor diocesano con un centro universitario privado), espacios deportivos al aire libre y dos grandes espacios libres públicos en las inmediaciones del Pisuerga: el parque y la "plaza" de Ribera de Castilla (Fig. 2).

En cuanto a los aspectos sociales de la Rondilla hay que señalar como elementos característicos el dominio de las rentas familiares del arco medio-bajo, una fuerte cohesión social propiciada en buena parte por un movimiento asociativo realmente dinámico y, sobre todo, el deseo expreso de los vecinos de permanecer en su barrio. Este último extremo es una conclusión inequívoca de una encuesta específica realizada dentro del "Estudio para la remodelación integral de los barrios de Pajarillos y Rondilla en Valladolid": sólo el 16% de la población de la Rondilla desearía cambiar de barrio y el 26% estaría interesado en cambiar de vivienda sin abandonar su barrio.

En términos más sectoriales se destacan los siguientes aspectos:

- a) En cuanto a la población, se detecta un acentuado proceso de envejecimiento (edad media: 41.5 años) y pérdida de efectivos (-8.7 % en 1991-99), así como la disminución del tamaño medio del hogar (actualmente 2.88 hab./hogar) y, fruto de todo ello, una disminución del peso del barrio dentro del conjunto de la ciudad. Es especialmente importante el número de viviendas ocupadas por una sola persona de más de 65 años y su alarmante proporción en las promociones de vivienda más antiguas.
- b) El parque de viviendas es de una gran homogeneidad, con una calidad constructiva media-baja, superficies pequeñas (2 600 viviendas con menos de 60m²) y cierto desajuste con los estándares de demanda (7 400 viviendas sin ascensor, la gran mayoría en edificaciones con más de tres plantas) (Fig.3).
- c) Los equipamientos y espacios libres se concentran básicamente en localizaciones excéntricas al barrio, lo que da lugar a una clara polarización de su estructura urbana y ciertas dificultades de articulación entre residencia y dotaciones. No obstante, las actuales ratios de superficie dotacional y de grandes espacios libres por habitante son bastante aceptables, aunque se detectan, por un lado, un proceso creciente de desajuste de los equipamientos en relación con el perfil evolucionado de la población (envejecimiento) y, en segundo lugar, un déficit de pequeños espacios libres en el área central del barrio.
- d) Existe una zona comercial y de actividad económica terciaria algo desarticulada en relación con el barrio y con el centro urbano.

e) El análisis del modelo de movilidad del barrio ha demostrado un dominio evidente de los desplazamientos andando y en transporte público (63% de los viajes al trabajo, 83% de los desplazamientos por compras y 74% de los de ocio), poca relevancia de los problemas de tráfico rodado (exceptuando la excesiva velocidad que alcanza en algunos puntos) y del transporte público, la discontinuidad de la red ciclista, las importantes dificultades del tráfico peatonal en algunos itinerarios y la gravedad del déficit de aparcamiento (se estima un déficit de 600 plazas) que afecta muy negativamente, entre otros, a la calidad del espacio público.

LÍNEAS GENERALES DE LA PROPUESTA DE REMODELACIÓN PARA EL BARRIO DE LA RONDILLA

De manera muy sintética, las líneas generales de actuación sobre las que se ha trabajado para la recuperación o reciclaje del barrio de la Rondilla son las siguientes (Fig. 4):

- Reordenación de la estructura urbana del barrio sobre la base de un esponjamiento de la trama actual compatible con el mantenimiento de la población residente (Fig. 5).
- Refuerzo de la integración social, la proximidad urbana y el "pulso vital" del barrio a través de la articulación de diversas medidas relacionadas con la mejora, la recualificación y el aumento de coherencia del sistema de espacios públicos y con la introducción de un mayor grado de diversidad urbana. Más concretamente, se contempla la posibilidad de articular los sistemas existentes de espacios libres y equipamientos a partir de algunas operaciones básicas como la dotación de pequeños espacios libres en el área más deficitaria (núcleo central del barrio), la creación de una red de itinerarios peatonales que conecte las áreas residenciales con los espacios libres y los equipamientos y que refuerce la jerarquía del sistema de accesibilidad del conjunto del barrio, y la reurbanización de calles y plazas incluyendo la adopción de las oportunas medidas de moderación de tráfico, todo ello compatibilizado con la creación de plazas de aparcamiento para residentes. El aumento de la diversidad urbana se basaría en la ordenación de usos compatibles con actividades económicas y programas para su fomento (algo que resulta especialmente conveniente de cara al refuerzo de la centralidad local sobre algunas calles que ya despuntan en ese sentido).
- Rehabilitación del parque de viviendas atendiendo a sus particularidades y, en especial, a posibles programas de mejora energética, accesibi-

lidad y confort y a la definición de "áreas de rehabilitación integrada" sobre aquellos entornos que mejor se adapten a los presupuestos legislados (perfil socioeconómico de la población, características patrimoniales, etc.)

TEMAS EMERGENTES Y CUESTIONES ABIERTAS

La experiencia del "Estudio para la remodelación integral de los barrios de Pajarillos y Rondilla en Valladolid", sintetizada aquí en lo que afecta al segundo de estos barrios, ha impulsado algunas reflexiones en torno a determinados temas que puede ser interesante apuntar brevemente. Se trata de aspectos referidos al propio contexto urbanístico en que se desarrolla este trabajo, a algunas dificultades operativas detectadas y a los instrumentos hoy disponibles para enfrentar la rehabilitación de este tipo de barrios característicos de las periferias urbanas continuas españolas.

Extensión vs. recuperación

Desde hace aproximadamente una década, la población del conjunto del término municipal de Valladolid ha permanecido estancada y ha comenzado a apuntar al descenso en beneficio de los municipios vecinos.¹¹ Sin embargo, al interior de la ciudad se perciben situaciones demográficas muy dispares: mientras barrios tradicionales como Pajarillos o la Rondilla acusan una sensible pérdida de habitantes, otras áreas residenciales, las más nuevas, se muestran al alza. Esto, llevado al extremo, significa que partes de la ciudad totalmente urbanizadas y equipadas comienzan a tener un menor índice de utilización mientras que, en el mismo tiempo, se ocupa nuevo suelo que requerirá renovados esfuerzos públicos de dotaciones y servicios... con el agravante de que muchas de esas nuevas áreas residenciales responden a modelos de crecimiento de baja densidad que, además de ser poco sostenibles desde el punto de vista ambiental, están resultando claramente cuestionables en términos de estricta economía municipal.

Vista esta situación, y volviendo al primero de los aspectos anunciados —la coyuntura urbanística—, hay que señalar que el Ayuntamiento de Valladolid, casi al mismo tiempo que desarrollaba el estudio de remodelación de barrios de Rondilla y Pajarillos, iniciaba los primeros tanteos para la revisión y adaptación del actual Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), aprobado en 1997. En el momento de redactar este texto (noviembre 2002) ya se ha publicado un avance del nuevo PGOU: un documento que, alineán-

dose con los dictados neoliberales, eleva al máximo la superficie de suelo clasificado como urbanizable, algo que, en las circunstancias actuales, obliga a reavivar la vieja interpelación sobre la *contradicción entre la opción por la expansión urbana y la apuesta por la recuperación de la ciudad existente* (en este caso las periferias de la segunda mitad del siglo XX).

En un escenario tendencial, la incorporación de tal proporción de nuevo suelo urbano podría sentenciar el declive de los barrios menos "competitivos", es decir, en última instancia aquellos que alimentaron la máquina del *boom* inmobiliario español a costa de un crecimiento absolutamente desequilibrado y de unas condiciones de vida que sólo han mejorado tras décadas de esfuerzos públicos y vecinales. Por otra parte, un escenario de futuro en el que la recuperación de los barrios fuese generalizada y se hubiesen homogeneizado los niveles de calidad de vida del conjunto de la ciudad sólo sería coherente con un severo aquilataamiento de las necesidades de nuevo suelo y con una política municipal muy activa y firme en materia de vivienda.

Inercia de la estructura de la propiedad y de los usos del suelo

Un segundo aspecto que puede servir de conclusión abierta a este texto es el relacionado con las *dificultades específicas que se entrevén en la tarea de recuperación o reciclaje de las periferias residenciales densas*. El primero de estos escollos tiene que ver con algo que se perfila como una novedad histórica: la experiencia acumulada en intervenciones de recuperación de áreas urbanas está referida, por lo común, a cascos históricos o primeras periferias de la ciudad industrial, es decir, espacios en los que la estructura de propiedad respondía aún en buena parte al modelo tradicional del propietario rentista. Por el contrario, las periferias como las que nos ocupan, mayoritarias en nuestras ciudades, son los espacios por excelencia del *régimen de propiedad horizontal*. Esto abre grandes incertidumbres sobre las posibilidades de gestión de los inmuebles que puedan precisar de intervenciones de rehabilitación profundas o que puedan quedar sometidos a operaciones de remodelación urbana. La solución de los problemas de gestión que de ello se derivan va a exigir, sin lugar a dudas, grandes dosis de esfuerzo y creatividad por parte de la Administración pública y de la ciudadanía.

Otro problema que se apunta está referido al *objetivo de diversidad urbana*. Éste parece alcanzable en el caso de barrios como Pajarillos que no están totalmente colmatados ni consolidados, pero reviste una verdadera dificultad en casos contrarios, como el de Rondilla. El dilema se plantea entonces entre la conveniencia de la introducción de nuevas actividades urbanas (preferiblemente económicas) y la necesaria observación de sus

posibles consecuencias sociales e inmobiliarias. Posiblemente, la única salida recomendable sea la respuesta discreta del planificador a las particularidades de cada caso.

Participación ciudadana

En tercer lugar, entre los aspectos disciplinares que emergen cuando se plantea la cuestión de la recuperación de las periferias de mitad del siglo XX, hay que señalar el papel capital que puede y —a nuestro juicio— debe jugar la *participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones urbanísticas sobre los barrios*. En el caso de la remodelación de la Rondilla, la corporación municipal convocó a las asociaciones de vecinos mayoritarias en cada barrio a una ronda de sesiones de trabajo y debate en las que, sobre la información urbanística elaborada por el equipo técnico redactor del estudio, se llegó a un consenso sobre el diagnóstico urbanístico de los barrios y se hizo una primera aproximación de diversas propuestas de intervención viables.

Actualmente, son varios los organismos internacionales que insisten en el importante papel de la participación ciudadana en las perspectivas de gobernabilidad de las sociedades democráticas contemporáneas. Sin embargo, en España, en el terreno específicamente urbanístico, el viejo principio de la participación pública en las decisiones de planeamiento evoluciona con lentitud y alcances desiguales. Algunos documentos interesantes, como las Directrices de ordenación del territorio de Valladolid y su entorno¹² (Premio Europeo de Urbanismo 2002), han introducido en su metodología fases de participación institucional que favorecen una cierta mediación en la resolución de conflictos propios de los ámbitos supramunicipales y que tienden a garantizar niveles adecuados de consenso interadministrativo. En cuanto al ámbito municipal, se apuntan también algunos cambios en relación con las formas de la participación ciudadana, si bien es cierto que son documentos no propiamente urbanísticos (aunque sí con implicaciones espaciales: agendas 21 locales y planes estratégicos) los que están capitalizando su experimentación real. No obstante, en el estricto campo del planeamiento urbanístico, hay también experiencias que revelan un cierto cambio de actitud, como podría ser el caso del nuevo Plan General de Avilés (Asturias) que ha complementado el sistema habitual de trámite de participación pública y aprobación del gobierno municipal electo con un notable esfuerzo de comunicación dirigido a favorecer el conocimiento y la apropiación del plan por parte de la ciudadanía.

En ámbitos locales más reducidos, como la Rondilla, y aun a pesar de la

cortedad de su planteamiento de participación ciudadana, la experiencia desarrollada invita a profundizar en la reflexión sobre las posibilidades y limitaciones de la participación vecinal en las decisiones urbanísticas a escala de barrio. Para comenzar habría que observar que los barrios de las ciudades españolas no tienen representantes electos propios en el gobierno municipal y esto, en principio, da un margen de legitimidad a otras formas de participación democrática en la toma de decisiones sobre el barrio. Por otro lado, el ámbito del barrio es, en gran medida, el ámbito de lo cotidiano, un lugar privilegiado para la comunidad en sus relaciones humanas y un ámbito de prestación de servicios por las administraciones. Los vecinos suelen tener una conciencia más clara de los problemas urbanísticos de su barrio que de aquellos que afectan a la ciudad en su conjunto (máxime a la escala regional del actual desarrollo urbano) y esta conciencia más clara posibilita un mayor nivel de apropiación, implicación y responsabilización frente a los conflictos urbanísticos¹³ y puede hacer del barrio un ámbito preferente para formas de participación ciudadana que tendrían difícil cabida a otras escalas (Fig. 6).

No obstante, al mismo tiempo, también como fruto de la experiencia, se vislumbran algunos límites de la participación ciudadana directa en la toma de decisiones urbanísticas sobre los barrios. Nos referimos, por ejemplo, a la necesidad de articularlas entre sí y dentro de la política urbanística del conjunto de la ciudad, y a la conveniencia de algunos recursos que pueden hacer más eficaz la participación vecinal: existencia de foros de discusión adecuados, mínima vertebración social (cultura asociativa y de participación), aplicación de técnicas y métodos de participación y resolución de conflictos, etcétera.

Déficit instrumental para abordar la remodelación de la periferias residenciales

Por último, en cuanto a la cuestión de los *instrumentos disponibles para abordar la intervención* sobre las periferias residenciales de mitad del siglo XX, la experiencia apunta de nuevo en direcciones contradictorias, ya que se puede observar cómo, mientras las legislaciones tienden por una parte a reforzar instrumentos de planeamiento específicos (como los Planes Especiales), por otro lado se aprecia que estos instrumentos suelen estar diseñados para la intervención en áreas históricas (con sus problemas específicos: valor monumental, funciones de centralidad, etc.), o para operaciones de reestructuración de áreas periféricas ("regeneración" de áreas obsoletas), raramente para intervenciones de remodelación en las condiciones imperantes

en las periferias modernas (desigual valor patrimonial, propiedad horizontal, dominio de la residencia, etcétera).

Entre las legislaciones urbanísticas que han previsto este último caso está el Decreto 214/96 sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado del País Vasco, que define un "Plan Especial de Rehabilitación" *ad hoc*. Pero no sucede así en la reciente legislación castellano leonesa (LUCyL) que —a falta de desarrollo reglamentario— ha venido a mantener la figura tradicional del Plan Especial de Reforma Interior (PERI) como instrumento de intervención en contextos consolidados, indicando entre sus objetivos la descongestión del suelo urbano, la mejora de las condiciones de habitabilidad, la rehabilitación, la obtención de dotaciones urbanísticas u otros fines análogos.¹⁴ La LUCyL ha demostrado además voluntad de reforzar la figura del Plan Especial estableciendo con claridad dos niveles de determinaciones (de Ordenación general y de Ordenación detallada) y permitiendo que proponga la modificación debidamente justificada de la ordenación de detalle (este aspecto se señala de forma específica en el caso de los PERI). Sin embargo, por otro lado, sea cual fuere el instrumento de planeamiento por el que se opte (Plan especial, Estudio de detalle, etc.), la LUCyL establece un límite de densidad para los contextos de suelo urbano consolidado denso o densificado (más de 100 viviendas o 15 000 m² construidos por hectárea, excluyendo los terrenos reservados para Sistemas Generales) e impone que el planeamiento no podrá contener determinaciones de las que resulte un aumento del aprovechamiento o de la densidad de población totales.¹⁵ Por lo tanto, se perfila una limitación —razonable— como dato de partida: la intervención en contextos densos no podrá producir una mayor densidad. Se cae así en una contradicción: por un lado, se amplían las posibilidades en los procedimientos de desarrollo —los sistemas de actuación— introduciendo agilidad y nuevas alternativas, mientras que, por otro, este instrumental solamente es de aplicación en contextos de actuaciones integradas, esto es, de suelo urbano no consolidado.

En este aspecto, la rigidez de la LUCyL es preocupante. Se establece una relación biunívoca entre acciones que implican la equidistribución de cargas y beneficios y el "sub-régimen" de suelo urbano no consolidado y, con ello, se introduce la exigencia de cesiones de suelo para espacios libres y equipamientos (30 m² de suelo por cada m² construible) en la ordenación de esos ámbitos. Este planteamiento, que resulta intachable en los casos de regeneración de áreas urbanas obsoletas (con un cambio de uso y expectativas de rentas), tiende a conformarse como un triángulo de relaciones (no deseadas) de efectos paralizantes en el caso de la recuperación de barrios residenciales densos.

No cabe duda que es muy positiva la incorporación de esas exigencias a "contextos de suelos urbanos en transformación donde plantea una ordenación sustancialmente diferente de la existente", tal y como exige la ley,¹⁶ pero esto excluye su aplicación a otros contextos de remodelación urbana donde podría ser más que conveniente mantener o sólo rebajar ligeramente el número de viviendas existente.

La práctica del planeamiento había extendido los hábitos de transmitir a los propietarios del suelo las cargas de las intervenciones de mejora en la definición de espacio público incluso en contextos "consolidados por la edificación" mediante las denominadas Unidades de Ejecución o Actuación. Se establecía la obligatoriedad de ese reparto de cargas entre los propietarios colindantes –los directamente afectados–. El desarrollo y la efectiva ejecución de las mismas se veía incentivado habitualmente por unos parámetros de incremento de densidad o de cambio de uso y, de forma implícita, por la declaración de fuera de ordenación. El uso de procedimientos mas o menos análogos ha permitido una cierta libertad del planificador a la hora de establecer acciones de mejora urbana en suelo urbano sin acudir a una costosa expropiación. Sin embargo, a tenor de lo que se apunta en el nuevo marco legislativo, estos hábitos van a ser limitados en adelante a contextos específicos.

Por todo ello, y con el objetivo de posibilitar la consolidación de instrumentos ágiles y eficaces para la intervención en suelos urbanos "sobredensificados", esto es, principalmente, la periferia residencial de los años sesenta y setenta, se apunta la conveniencia de habilitar un tipo de planeamiento especial específico que pueda dar cabida –con las justificaciones oportunas– a intervenciones que no se ajusten estrictamente a las obligaciones asociadas al suelo urbano no consolidado, con la posibilidad de utilizar, sin perjuicio de otros procedimientos, los sistemas de actuación recientemente definidos.

En la medida en que progresivamente se impone la reconsideración de los barrios periféricos desde una óptica social, patrimonial y medioambiental, esta posible adaptación legislativa, proveyendo instrumentos adecuados para planificar su revitalización y recualificación, podría llegar a ser muy importante en el futuro próximo de las ciudades castellano leonesas, en cuyo horizonte la periferia residencial se podría estar dibujando ya como la mayor de las asignaturas pendientes.

BIBLIOGRAFÍA

- BUSQUETS, J., "Sobre la revitalización de las áreas residenciales", *Estudios Territoriales*, núm. 18, 1985, pp. 63-72.

- CAMPOS VENUTI, G., *Urbanismo y austeridad*, Madrid, Siglo XXI, 1981.
- COPLACO, Programa de Actuaciones Inmediatas para Tetuán, Madrid, 1979.
- GRUPO DE EXPERTOS SOBRE MEDIO AMBIENTE URBANO, Ciudades europeas sostenibles. Informe. Bruselas, Comisión Europea, 1996.
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín (dir.), *La ciudad de los ciudadanos*, Madrid, Ministerio de Fomento, 1997.
- INDOVINA, F., *El despilfarro inmobiliario*, Barcelona, Gustavo Gili, 1977.
- La desigualdad urbana en España*, Madrid, Ministerio de Fomento, 2000.
- LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Península, 1978 (4ª ed.).
- Libro verde sobre el medio ambiente urbano*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1990.
- Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*, Bruselas, Comisión Europea, 1998.
- Primer catálogo español de Buenas Prácticas. Ciudades para un futuro más sostenible. Hábitat II (Vol.I)*, Madrid, Ministerio de Fomento, 1996.
- ROCA CLADERA, Juana, et al., *Rehabilitación urbana: análisis comparado de algunos países de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y Portugal)*, Madrid, MOPTMA, 1995.

NOTAS

¹ H.Lefebvre, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1978 (4ª ed.); F. Indovina, "Introducción", en F. Indovina (ed.), *El despilfarro inmobiliario*, Barcelona, Gustavo Gili, 1977; G. Campos Venuti, *Urbanismo y austeridad*, Madrid, Siglo XXI de España, 1981 (1ª ed. italiana: 1967).

² *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible...*, ob. cit., pp. 10-11.

³ *Ibid.*, p. 14.

⁴ *Estrategia territorial europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Luxemburgo, Comunidades Europeas, 1999, p. 25.

⁵ A. Hernández Aja, *La ciudad de los ciudadanos*, Madrid, Ministerio de Fomento, 1997.

⁶ Exposición de motivos de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

⁷ Art. 34 2 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

⁸ Exposición de motivos de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

⁹ G. Campos Venuti, *Urbanismo y austeridad*, ob. cit.

¹⁰ El mismo decreto ha introducido una nueva figura, los "Entornos de rehabilitación agrupada" y los define como similares a las AARRII pero financiados únicamente por las administraciones municipales y autonómicas.

¹¹ Será especialmente interesante a este respecto el estudio de los datos (aún no

publicados) que arroje el nuevo Censo de población y vivienda (2001).

¹² J. L. de las Rivas Sanz (dir.), *Avance de Directrices de ordenación territorial de Valladolid y entorno*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1998.

¹³ Obsérvese además el especial valor que puede revestir un amplio nivel de implicación vecinal en las decisiones sobre la edificación cuando se trata de contextos de propiedad horizontal mayoritaria.

¹⁴ Art. 49 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

¹⁵ Art. 36 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

¹⁶ Exposición de motivos LUCyL.



Fig. 1. Una vista aérea parcial de la Rondilla. La interpretación abusiva de la normativa urbanística, la tipología edificatoria y la pequeña superficie de las viviendas, entre otros, dieron lugar a densidades edificatorias excesivamente altas. En ocasiones, como en el caso de la Constructora Imperial (en la foto en primer término), las irregularidades alcanzaron el carácter de delito penal.



Fig. 2. Como antítesis del “núcleo duro” de la Rondilla, el área de equipamientos y espacios libres del noroeste del barrio. En la imagen, la chopera del parque Ribera de Castilla.



Fig. 5. “Estudio de remodelación del barrio de la Rondilla” (IUVV). Aproximación a la imagen final que resultaría de las acciones dirigidas a reforzar la estructura urbana del barrio: sistematizar uno de los ejes del barrio, abrir una plaza en el área más densa, reedificando las viviendas afectadas en los alrededores del parque de Ribera de Castilla, y dotar de pequeños espacios libres al área más deficitaria al tiempo que paliar la escasez de plazas de garaje.



Fig. 6. En diversos materiales impresos por la Asociación familiar de la Rondilla para el año 2003 se utiliza este dibujo de Manolo Sierra y, ocasionalmente, esta síntesis de las acciones propuestas para la remodelación del barrio. Una muestra de la apropiación por parte de los vecinos de los contenidos del estudio de remodelación del barrio.



La intervención urbanística en el patrimonio edificado

Nicolás López Tamayo*

La ciudad actual es la síntesis de procesos edificatorios que se han dado en distintas etapas históricas, lo que le ha dado una configuración compleja de zonas residenciales, industriales, comerciales y de servicios, además de una intrincada red de vialidades que garantizan los flujos de personas y de mercancías. De igual manera se han integrado a sus territorios franjas periurbanas y un centro urbano polifuncional y polisignificante que generalmente es la ciudad de la primera fundación.

Así se ha conformado un paisaje urbano diverso, contradictorio y caótico, producto de usos del suelo y valorización especulativa de terrenos, determinados por infraestructuras y equipamientos producto de la acción gubernamental y de los agentes privados involucrados en los procesos de construcción y de reproducción de la ciudad.

Estos procesos complejos han definido las cadencias y los ritmos de conformación territorial de las ciudades contemporáneas, que se han denominado de distintas maneras, bien sea como metrópolis, megalópolis o aglomeraciones urbanas, en las cuales ha desaparecido —o están en vías de extinción— los procesos rurales de base económica agrícola.

En este contexto perviven procesos de importancia funcional y morfológica que se niegan a desaparecer, entre los que destacan: la resistencia social, el funcionamiento de la economía urbana local tradicional, la protección del paisaje, las identidades individuales y colectivas, los ritos

* Arquitecto, maestro en Planeamiento Urbano Regional, doctor en Urbanismo, profesor de Tiempo Completo en la Universidad de las Américas, Puebla, México.

tradicionales y las ritualizaciones de los habitantes; creándose un patrimonio edificado ligado a intereses múltiples, que involucran tanto al ciudadano que lucha por la calle, la plaza, la esquina; como a los intereses del Estado por intervenir, a través de sus políticas públicas, cada vez más complejas, donde predominan los intereses políticos, económicos y culturales de los grupos hegemónicos.

En esta dialéctica, entre el interés individual y colectivo, entre lo público y lo privado, surge la emergencia histórica de la intervención urbanística en los llamados centros históricos. Las políticas de renovación y de rehabilitación, según sea el caso, pretenden refuncionalizar, poner al día, las partes de la ciudad que van cayendo en obsolescencia tanto económica y social, como territorial y morfológica.

Así toda intervención urbanística en la estructura física de la ciudad histórica y tradicional aún existente, por su determinación estructural, es una actuación política en el territorio, ya que genéricamente surge de las contradicciones entre los intereses individuales y los intereses colectivos; entre los intereses desatados por los procesos globalitarios y las resistencias locales.

Particularmente, estos procesos son detonados por actores y agentes sociales; los conflictos se suscitan en cada coyuntura histórica por la que atraviesa cada ciudad.

En este sentido la intervención en la ciudad, mediante la renovación y la rehabilitación, debe entenderse como una categoría urbanística que involucra la actuación planificada en la ciudad preexistente, particularmente en los llamados centros históricos, los modos de vida prevaecientes, en las manifestaciones culturales locales, los intereses ciudadanos en general, las demandas y reclamos de las organizaciones civiles y las no gubernamentales y los procesos de la economía local.

LA CUESTIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO

El centro histórico es un lugar geográfico y un contenido social, involucra al centro urbano tradicional y su relación con los centros y subcentros de la modernidad y la posmodernidad tardía de las ciudades latinoamericanas. Es un centro urbano de intercambios económicos, de producción y consumos colectivos e individuales. También es un centro de gran significado, que se ha estructurado mediante la conformación de un sistema de lugares y de no lugares¹ de intensa carga valorizante, lo que define sus modos y maneras de apropiación social e individual.

Así también es un centro de autocreación, es innovador, tiene un poten-

cial transformador en el ámbito social, conservando y reproduciendo el capital edilicio existente de otras épocas.

Su dinámica histórica ha obedecido a la lógica de sus funciones simbólicas, de intercambio o como centro de innovación y de transformación social y territorial.

Así tenemos que en el periodo de la dominación colonial española sus funciones básicas se condensaban en un solo territorio, eran una unidad socioespacial, no había oposición-separación de lo rural-urbano. Con el advenimiento de la ciudad del capitalismo comercial y la crisis de la dominación colonial española del siglo XIX, su carácter simbólico religioso disminuye para dar paso a su primera disociación funcional como centro de negocios, de diversión y de ocio, según la lógica de las leyes del mercado capitalista comercial.

Las fases posteriores de consolidación de la economía capitalista en nuestros países latinoamericanos van a marcar diferencialmente las transformaciones-destrucciones de los centros históricos ya que, sus antiguas funciones condensadas en una mixtura urbana particular, son trastocadas por la separación y especialización territorial que le imponen las rentas del suelo, las nuevas infraestructuras y los equipamientos urbanos de las políticas públicas del Estado y sobre todo la aparición de procesos de monopolización económica transnacional en una primera etapa y, los procesos globales de los últimos treinta años que han planteado nuevas exigencias de refuncionalización, de integrar nuevos procesos de intercambios culturales y comerciales de la sociedad mediática o de los procesos culturales de la modernidad y la posmodernidad del desarrollo desigual, contradictorio y combinado de las sociedades latinoamericanas.

En este sentido, los centros históricos en las metrópolis se asocian a los procesos de difusión del territorio y de la simbólica espacial expresados en una nueva morfología urbana, un nuevo trazado y nuevos flujos de circulación, que se van a integrar en una nueva red de signos y de espacios intersticiales despersonalizados, deshumanizados que se integran a la nueva simbólica de las ciudades que experimentan procesos globalitarios.

De esta manera, la desconcentración y descentralización como exigencia de la modernidad forzada por el mercado neoliberal ha provocado movimientos demográficos alternantes en la estructura territorial de la ciudad, cambios en los patrones de consumo por la creación de los nuevos centros de intercambio de las nuevas periferias como las plazas comerciales a la manera de los *malls* norteamericanos en su versión latinoamericana.

De igual manera se puede mencionar la creación de los minicentros de los conjuntos habitacionales, en las nuevas promociones inmobiliarias de las

“olas expansivas” de la ciudad en los últimos tres decenios de transformaciones urbanísticas; lo que ha significado la pérdida de la relación funcional con el viejo centro urbano preindustrial, cambios morfológicos y sociales de los barrios tradicionales, lo cual redundará en la pérdida de la centralidad y segregación territorial y social de los habitantes.

Estos procesos han provocado una especialización creciente del antiguo centro histórico en actividades de gestión gubernamental, administración privada que se mezcla con la persistencia de actividades tradicionales de comercio, de modos de vida y de utilización apropiación de sus espacios por los nuevos actores sociales emergentes y tradicionales. De igual manera ha significado disminución de su papel simbólico, de sus funciones comerciales tradicionales y la desaparición creciente y paulatina de su función residencial.

En consecuencia, la cuestión del centro histórico y sus transformaciones contemporáneas plantean la emergencia de la actuación pública en el marco de sus acciones renovadoras y rehabilitadoras, que garanticen tanto sus intereses políticos como los intereses comerciales e inmobiliarios de los sectores hegemónicos locales y no locales. De igual manera, debe garantizar la integración-represión-negociación de los intereses populares de los sectores sociales dominados y de bajos recursos.

Entonces el centro histórico debe ser entendido en el campo del conocimiento en ámbitos investigativos, a saber:

- *Lo territorial-regional*, que involucra la relación con la localización de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción, lo que plantea la exigencia metodológica de considerar la funcionalidad de un centro histórico en la matriz socioeconómica del desarrollo territorial desigual y combinado de un país.
- *Lo urbano*, que incide en la determinación de una estructura urbana en el ámbito de su forma histórica, las identidades individuales y colectivas, las prácticas sociales de los actores y agentes sociales, lo que conduce a pensar su papel en un proyecto de ciudad de consenso social y no sólo privado. En efecto, el centro histórico involucra a toda la ciudad y su determinación por la práctica de la planificación y los intereses sociales existentes.
- *Lo barrial*, que está determinado por la vida cotidiana de sus habitantes, agrupados en sectores sociales que plantean resistencias a las políticas estatales y la defensa de sus unidades territoriales tradicionales aún existentes. La intervención urbanística en este ámbito es el proyecto urbano y la práctica del diseño del paisaje urbano.
- *La calle y la plaza*, que es el espacio público por excelencia, donde ocurre un modo de vida personal, las individualidades y colectividades,

como forma de apropiación del espacio y del patrimonio existente. Pero también se generan las aspiraciones personales y psicológicas y los reclamos ciudadanos. Es el ámbito de la gestión y promoción del centro histórico.

Como resultado de estas reflexiones, podemos arribar a algunas reflexiones conceptuales y metodológicas, sobre el objeto de transformación de la intervención urbanística en el patrimonio edificado.

Este problema ha sido abordado de manera incorrecta por diversas disciplinas sociales, la arquitectura, el diseño y el planeamiento; ya que el problema se ha visto desvinculado del resto de la problemática de la ciudad y del territorio; pues su dinámica se define en buena medida por el funcionamiento de procesos sociales, económicos y culturales que se producen fuera de su determinación como patrimonio edificado, como se ha asumido tanto por la actuación territorial pública como por los diversos estudios patrimonialistas que siguen permeando la cuestión del centro histórico.

En este sentido, el centro histórico tiene que ser abordado en clave urbanística, es decir, se trata de entender que la concepción histórico-artística basada en la dicotomía restauración-destrucción, tiene que ser superada por una concepción más amplia, más integral, superando las ideas de la catalogación y la elitización de la conservación por una concepción del patrimonio como un bien económico heredado y objeto de utilización colectiva.²

De igual manera, el problema en cuestión tiene una gran actualidad, a pesar de las transformaciones y destrucciones que ha experimentado, ya que lo que se denomina genéricamente como centro histórico no es otra cosa que las partes centrales, en la mayoría de los casos de las ciudades contemporáneas; lo cual supone la utilización de nuevas categorías de análisis, que expliquen el proceso de transformación y conformación del territorio en su conjunto.

En este sentido, las transformaciones experimentadas por el territorio a la luz de los procesos globalitarios del capitalismo neoliberal imperante en el mundo actual reclaman una reconsideración de las concepciones elitistas y deterministas del patrimonio edificado, como un bien privado de un grupo social o de un sector gubernamental.

Es decir, la ciudad en su conjunto tiene que ser defendida como bien patrimonial, ya que los valores urbanos y arquitecturales son un bien colectivo y un producto social.

En consecuencia, las expectativas de los centros históricos, al menos en nuestro medio, estarán definidas por las relaciones entre territorio, patrimo-

nio edificado y procesos globalitarios. En esta lógica se asiste a la manifestación de la problemática del territorio de la ciudad histórica preindustrial, la ciudad consolidada del siglo XIX y de principios del siglo XX, la ciudad en permanente expansión de la segunda mitad del siglo XX y la ciudad difusa en el territorio metropolitano y megalopolitano.

LA INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

Históricamente, la intervención urbanística ha estado asociada a las operaciones de renovación y de rehabilitación de las partes antiguas de las ciudades; dichas acciones se dieron, en especial, en el marco del surgimiento y consolidación de la moderna sociedad capitalista.

Primero fueron preocupaciones por el saneamiento de las ciudades en el siglo XIX, aunque estaba implícito el interés de diversos actores sociales vinculados a aspectos económicos, políticos, culturales y de dotación de nuevas tecnologías urbanas.

En el siglo XX, si bien las preocupaciones renovadoras de las ciudades surgieron de las necesidades propiciadas por la industrialización, no se pueden desligar de las relaciones entre modernidad, posmodernidad, desarrollo urbano y conservación-rehabilitación de los centros históricos. En efecto, las acciones de intervención urbana han estado asociadas a las necesidades surgidas de un acontecimiento emergente: la guerra, por ejemplo, o bien a la ideología de la modernización y refuncionalización de las antiguas estructuras urbanas de otras épocas.

En el marco de una reflexión más ontológica estarán vinculadas con la relación entre el ser humano y la ciudad, lo que determina el problema de la identidad y de la cultura. En este marco, las intervenciones adquieren una connotación cultural, y no de destrucción-transformación; estableciéndose las bases de un nuevo concepto de intervención urbanística a partir de cuatro aspectos: el Conocimiento, la Valoración, la Contextualización y el Proyecto.

Otra connotación de este concepto es la que se refiere a la acción de la *renovación urbana* como proceso de recuperación de la ciudad, en tanto que patrimonio edificado. De esta manera, renovación no es sinónimo de destrucción, sino de recuperación y reciclaje, a través de la promoción de una nueva cultura renovadora para beneficio del conjunto de la sociedad.

El problema de la renovación no sólo tiene una dimensión macro-urbana, sino también meta-urbana donde la estructura barrial se convierte en la principal protagonista; lo que se sintetiza en un metaproyecto de ciudad donde el barrio y sus habitantes son los "embriones" del "hacer ciudad". En esta perspectiva la *intervención urbanística* se da a través de las unidades

territoriales barriales básicas, lo que permitiría promover formas de gestión del territorio alternativas que garanticen una mayor participación de los habitantes de la ciudad.

La renovación urbana como categoría de intervención forma parte, junto con la restauración, remodelación y la rehabilitación, de la categoría superior de *conservación*. En este sentido la renovación es actualizar la ciudad en sus necesidades contemporáneas sin agredir su esencia integrada por la morfología urbana, tipologías, costumbres, tradiciones, etcétera. El esquema director básico es el plan de conservación que tiene cinco componentes básicos: *político, económico, jurídico, físico y social*.

La complejidad del proceso de renovación urbana plantea la necesidad de actualizar métodos sistematizados de análisis que garanticen objetividad y rigurosidad en la caracterización de los objetos de estudio; lo que exige iniciar todo un proceso de renovación a partir de la estructuración del inventario para determinar acciones de intervención acordes con la realidad con la que se está operando.

El hecho de que los países en vías de desarrollo, como los latinoamericanos, tengan potencialmente la mayor cantidad de ciudades históricas que se pueden designar como *Patrimonio de la Humanidad*, expresa una situación histórica relativamente ventajosa, ya que la mayor transformación-destrucción de ciudades de importancia patrimonial se ha dado en los países desarrollados. Sin embargo, las posibilidades de conservación de los centros históricos están asociadas al problema de la renovación y regeneración del centro de la ciudad.

En la actualidad, en el marco de la nueva cultura de la *intervención urbana*, el proyecto urbano ha surgido como una alternativa de actuación más allá del edificio, como una posibilidad de recuperar la forma urbana original a través de la manzana, calle, bulevar o plaza. Este proyecto no se refiere al conjunto de la ciudad, sino a una parte; esta forma de intervención es lo opuesto a la "zonificación" funcional tradicional propuesta por el urbanismo operacional moderno.

El proceso de *intervención* no es únicamente un hecho técnico, por el contrario, es un hecho multideterminado y complejo, en el cual los actores y agentes sociales fundamentales son los ciudadanos y las instituciones. De esta manera la *renovación urbana* surgirá de una coyuntura histórica, por tanto política, en la que las políticas estatales y su relación con los actores sociales (inquilinos, propietarios y organizaciones sociales en general) moldearán las formas y los ritmos de las transformaciones de la estructura urbana en los centros históricos. Esta situación se ha dado en el ámbito de los países en vías de desarrollo, como sería el caso de México.

La toma de conciencia de distintos sectores y grupos sociales con relación a la importancia de la conservación del patrimonio edificado, ha hecho que se amplíe su aplicación a otros restos físicos del pasado, como sería el caso del *patrimonio industrial* aún existente. Este patrimonio no se localiza directamente en los centros urbanos, aunque en muchos de los casos se encuentra asociado a aglomeraciones urbanas de importancia local, regional o nacional. Esta situación plantea la necesidad de revalorizar y de ampliar la noción de patrimonio y su renovación, por una que implique la incorporación de nuevos objetos del pasado que permitan entender y valorar las expresiones culturales de otras épocas, para incorporarlas a procesos de reciclaje y/o adecuación acordes con las necesidades del presente.

La necesidad de ir adecuando y revalorizando las acciones de *renovación urbana* plantea la exigencia de enriquecer y de adecuar conceptos y categorías de análisis; tal es el caso de la identidad. Su revisión y actualización requiere de un esfuerzo de reflexión filosófica, antropológica e histórica; para proceder en un esfuerzo de construcción epistémica a relacionarla con la práctica de la restauración. En tal sentido, la revisión y actualización de conceptos en términos de las corrientes arquitectónicas y urbanísticas contemporáneas —como es el caso de los precursores del movimiento moderno y del posmoderno— son una necesidad metodológica para sentar las bases teóricas con el fin de integrar nuevas arquitecturas en centros históricos.

El problema de las nuevas arquitecturas en contextos antiguos y nuevos diseños urbanos constituye un problema teórico, metodológico y práctico en el ámbito de la práctica del diseño. Y se constituye en instrumento fundamental para definir las formas y modos de intervención urbanística de los centros históricos. Lo cual reclama la necesidad de proponer una nueva lectura de la ciudad antigua, la construcción de referentes conceptuales alternativos y nuevos en el campo del diseño urbano y arquitectónico.

EL FUTURO DE LOS CENTROS HISTÓRICOS Y LA INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

Los cambios de la economía nacional y su inserción a escala regional e internacional, así como la implementación creciente de políticas públicas neoliberales, plantea nuevos retos y varias exigencias para la conservación de los centros históricos como vehículos de conocimiento, de identidad y de unificación de la cultura nacional y latinoamericana. En este sentido se plantean las recomendaciones siguientes:

- Hacia el Estado y sus instancias gubernamentales, para el establecimiento de políticas de intervención, de conservación y renovación, como parte sustantiva de las políticas económicas y sociales más generales. Es pues importante, redefinir la política de protección, defensa y preservación de las identidades nacionales y locales que involucren a la arquitectura y las ciudades.
- La necesidad de reconvertir la idea del desarrollo económico neoliberal por uno socialmente sustentable que considere, entre otros aspectos, a los centros históricos y su patrimonio edificado del pasado y el que se construye en el presente. Esto significa que la actualización de los centros históricos estará enmarcada por el modelo de desarrollo adoptado.
- La sociedad civil debe convertirse en el actor social fundamental en las tareas de renovación y conservación del patrimonio edificado; lo cual no es sólo una necesidad cultural, sino de subsistencia, ya que la arquitectura y las ciudades son parte de su marco vital de existencia.
- Los arquitectos y urbanistas vinculados al problema de la conservación y renovación de los centros históricos deben replantear sus enfoques, métodos y soluciones de los objetos de transformación de su práctica profesional, para buscar soluciones socialmente más justas y vinculadas a las nuevas situaciones y transformaciones de las ciudades antiguas y su incorporación al desarrollo urbano contemporáneo.
- Las escuelas de arquitectura y de urbanismo deberán promover la educación y reeducación cultural de los futuros profesionales, considerando una formación teórica, metodológica e histórica muy sólida con un compromiso social hacia el rescate, defensa y preservación de la ciudad del pasado, del presente y la que se construirá en un futuro.

Finalmente, debemos entender que la intervención como categoría urbanística es un instrumento de actuación en la ciudad histórica que está fundamentada en una teoría, una metodología y en una práctica de ordenamiento del territorio, lo cual reclama la participación social, profesional y estatal en el marco de un proyecto de ciudad donde el patrimonio edificado sea conservado y preservado con un amplio contenido social.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ MORA, A., *Los Centros Urbanos*, Editorial Nuestra Cultura, Madrid, España, 1971.
- CAMPOS VENUTI, G., *Urbanismo y Austeridad*, Editorial Siglo XXI, España, 1981.

- CERVELLATI, Pier Luigi, *Bolonia. Política y Metodología de la Restauración de los Centros Históricos*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, España, 1976.
- CIARDINI, F. y FALLINI, P., *Los Centros Históricos. Política Urbanística y Programas de Actuación*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1983.
- CONOLY, Priscilia, *et al.*, *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción de la Ciudad de México*, UNAM, México, 1991.
- LÓPEZ, Nicolás, *Puebla. Crisis urbana y Centro Histórico*, tesis de maestría, Universidad de Guanajuato, México, 1987, inédita.
- MELÉ, Patrice, *Centralite et espace urbain dynamiques, politiques et pratiques des Centres au Mexique*, tesis de doctorado, 1996, inédita.
- MÉNDEZ, Eloy, *La conformación de la Ciudad de Puebla (1966-1980)*, Editorial BUAP Puebla, México, 1987.
- MONTERO PANTOJA, C., *La Renovación Urbana en Puebla y Guadalajara. Un estudio comparado*, Editorial BUAP, Puebla, México, 2002.
- PÉREZ, S. y POLÉSE, M., *Modelos de Análisis y de Planificación Urbana. Estudios sobre la evolución y tendencias de la ciudad de Puebla*, Editorial BUAP y GIM, Puebla/Canadá, 1996.

NOTAS

¹ Para una ampliación de estos conceptos, véase Marc Augé, *Los 'no lugares'. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Gedisa editorial, Barcelona, España, 1993.

² Alfonso Álvarez Mora, *Conservación del patrimonio, restauración arquitectónica y recomposición elitista de los espacios urbanos históricos*, multicopiado, 1999.

Algunas notas para una revisión crítica de la disciplina urbanística

Fernando Roch*

Detrás del abrumador despliegue que los gobiernos de las ciudades vienen realizando en los últimos años para llamar la atención sobre sus excelencias siguiendo un conocido modelo empresarial, y que consiste en perpetrar, entre otras, alguna proeza arquitectónico-urbanística de naturaleza publicitaria, diseñada por alguno de esos demiurgos que se presentan como redentores de los males que aquejan a las ciudades, siempre queda escondida una sociedad desequilibrada y segregada y una maquinaria inmobiliaria sobredimensionada y muy sensible a cualquier indicio de bajada de los precios.

La idea de que los problemas de la ciudad pueden solucionarse o, en todo caso, mejorar notablemente con un tratamiento de choque de diseño, ha desatado una competencia internacional por organizar eventos planetarios y ha devuelto a la arquitectura de autor (de unos pocos autores homologados internacionalmente) un protagonismo desproporcionado, atribuyéndole unas propiedades que en otros tiempos sólo correspondían a los talismanes o, en su defecto, a una inteligente política urbanística.

Así, se ha desplazado el centro de interés desde la construcción de la sociedad cívica montada sobre complejos equilibrios, hacia estos alardes publicitarios o hacia los instrumentos que favorecen la actividad de los agentes urbanizadores de quien se espera inútilmente una solución definitiva al secular problema del alojamiento. La vieja cultura urbanística se de-

* Arquitecto, doctor por la Universidad Politécnica de Madrid, España; catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio de esa misma Universidad.

rrumba frente al marketing presentado también como campo de creatividad, o se degradará en el discurso instrumental de las políticas de suelo.

En estas condiciones parece pertinente volver a preguntarse si la ciudad representa verdaderamente un estadio superior en la maduración de nuestra relativa autonomía frente al mundo natural o, lo que es lo mismo, de nuestra civilización, o es simplemente el escenario (no necesariamente excelente) sobre el que se consagran de manera recurrente y peculiar los sistemas que alcanzan algún grado de hegemonía en el orden social y económico, con independencia de la calidad de sus logros. Para no andarnos con más rodeos, la pregunta sería en una versión más radical: ¿puede existir vida (vida urbana sobre todo) más allá del capitalismo? Que podría tener una respuesta no menos radical: una verdadera vida urbana sólo sería posible cuando el capitalismo haya sido superado. Mientras tanto podemos hablar de procesos, cada vez más intensos y extensos, de urbanización.

El interrogante tiene una importancia fundamental, porque si ese estadio superior representa una aspiración irrenunciable, un imperativo, deberíamos considerar la evolución de las ciudades como una secuencia sucesiva que avanzaría en una línea de progreso continuo. Si no fuera así, sólo podríamos hablar de ciudades que se suceden unas a otras y que ni siquiera tendrían que estar relacionadas entre sí, ni constituir secuencia alguna, aunque ocuparan el mismo lugar y conservaran el mismo nombre. En el primer caso esa línea de progreso situaría a la ciudad en un plano de relativa autonomía frente al sistema social y económico, algo así como una ciudadanía en evolución, justo al contrario que en el segundo caso en el que representaría la forma característica y transitoria de cada formación social en cada momento.

Lo cierto es que todo apunta a que el desarrollo de las ciudades sea las dos cosas a un tiempo, es decir, sea un proceso histórico concreto, esto es, vinculado ineludiblemente a las condiciones materiales de existencia del sistema dominante, en su momento y lugar precisos, pero que al mismo tiempo conserva una cierta memoria y se sueña como una vía de emancipación respecto a las duras e innegociables leyes de la naturaleza y como un camino de acceso a un estadio más elevado de civilización en el que se habrían borrado los desajustes y los conflictos que caracterizan a los sistemas económicos y sociales y se habría llegado a crear una categoría superior de ciudadanía. Recuperando una vieja dualidad conceptual, tendríamos ciudades concretas por un lado y lo urbano, la urbanidad, lo cívico, más o menos utópico por otro. Esa aspiración se ha visto como un derecho, naturalmente deducido de una crítica radical de la cotidianidad en nuestro mundo moderno.¹

Así las cosas, podríamos imaginar una línea evolutiva de lo ciudadano que sólo tiene sentido si se sustancia como memoria histórica acumulativa, sobre la que cada formación social sucesiva, en su peripecia, progresa o retrocede de acuerdo con su propia naturaleza y sus condicionantes.² Romper con la línea o borrar su memoria para instaurar un orden nuevo que se supone superior, como intentó en su momento el Movimiento Moderno, ha sido una tentación constante que generalmente ha tenido más éxito en los niveles ideológicos y formales que en las estructuras reales, lo que significaría que el lugar principal de esa memoria es precisamente el de esas estructuras entre las que se encuentra la propia física de la ciudad, una física modelada por la historia.

En todo caso, parece que conciliar este sueño legítimo de ciudadanía, ese derecho, con las posibilidades reales y las limitaciones en que se mueven los diferentes sistemas ha sido una fuente permanente de frustraciones a lo largo de la historia moderna. De hecho ha constituido una práctica habitual "medir" la distancia entre el sueño y la realidad, dependiendo el resultado de la medida, del material con el que se elaboraba el sueño y del conocimiento que se tuviera de la realidad. Esas "medidas" que han alimentado el pensamiento utópico y, en cierto modo, las políticas sociales y la planificación urbanística se hacían precisamente cuando la distancia se sentía mayor, que era justamente cuando las innovaciones técnicas y el incremento de la riqueza parecían presagiar que los avances en esa línea hacia un estadio social y cultural superior iban a ser inevitables y necesarias. Eso significa que el fracaso se localizaba en el camino que debería transformar los avances materiales en mejoras de las relaciones sociales y del modo de vida, que englobaba múltiples dimensiones y en especial, para nosotros, las que se refieren a nuestras relaciones con la naturaleza y a la construcción de una cultura ciudadana: es decir, la naturaleza y la ciudad. Dicho en pocas palabras, no hemos sido capaces de transformar toda esa invención técnica y esa acumulación de riqueza en civilización, con lo cual se delimita el campo del fracaso social y se abre un terreno para la reflexión urbanística.

Seguramente estamos en uno de esos máximos de euforia tecnológica, y con una capacidad de generación de riqueza que supera cualquier medida anterior, pero también es probable que nuestras ciudades se alejen más que nunca de ese patrón de excelencia urbana. Sin embargo, lo que distingue verdaderamente al momento actual no son esos distanciamientos históricos, sino que ha disminuido hasta perderse la percepción del desajuste, y precisamente porque se han desmantelado los dispositivos de medida y se ha perdido la cultura de la línea de progreso civilizador que mantenía la tensión y la alerta crítica. La razón probablemente esté en que nunca un

sistema hegemónico tuvo una dimensión tan universal ni dispuso de tanto poder para presentarse a sí mismo como el mejor de los mundos posibles, aunque su verdadera capacidad de reproducirse indefinidamente sólo sea efectiva en los múltiples espacios de representación que ha construido y le resulte mucho más difícil a medio y largo plazo hacerlo en sus verdaderas dimensiones físicas y sociales.

En otras palabras, la evolución del sistema económico capitalista y su orden social tienen la vocación y los medios de suplantar esa aspiración que ha sido la sustancia medular de nuestra cultura después de la expulsión fundacional del paraíso. Más claro aún, esa ciudadanía que resumiría, en este mundo desprovisto de magia, los valores de justicia social, de solidaridad, de libertad y de armonía con el universo natural, según las peculiaridades de cada momento y lugar, que permitiría la expresión individual en el respeto e invención de lo colectivo y de las leyes del mundo físico, es un proyecto irrealizable dentro de la lógica y las posibilidades del sistema capitalista, cuya evolución histórica ha seguido un camino de alejamiento progresivo de esa aspiración, que ha derivado en una destrucción de la esfera pública, en múltiples desequilibrios sociales y en un abierto conflicto con el mundo físico que puede terminar con su propia aniquilación en el medio plazo.

Por el contrario, una vez reconocida esa incapacidad, se ha dotado de un poderoso aparato de representación ideológica que tiende a presentarlo como el auténtico universo de excelencia, ese que nunca podría llegar a ser, mediante el procedimiento de poner todo el énfasis en sus logros, sobre todo en el desarrollo tecnológico y su enorme capacidad de generación y acumulación de riqueza, y sustituyendo la realidad y sus leyes por los agregados monetarios y su lógica descualificadora, al mismo tiempo que oculta o silencia las dimensiones y los problemas que no puede superar y que pondrían en evidencia su fracaso: desplazando el centro de atención con el fomento de valores ajenos a las virtudes cívicas (magnificando el triunfo individual frente a la solidaridad, por ejemplo), e interrumpiendo las líneas de cuenta de las actividades económicas privadas cuando se cruza la frontera de lo insostenible o de lo colectivo.

Como consecuencia se ha ido perfilando una especie de anticuidad: un mosaico a la carta de representaciones temáticas aisladas, de las que ha desaparecido lo social, lo cultural y lo natural, y hasta la propia historia, ya que no puede perpetrarse esa sustitución sin romper el hilo de la historia y convertir lo que no es más que un momento dentro de una deriva equivocada, en la meta, si se pudiera hablar así, del desarrollo humano. Más aún, convertido ese sistema económico en el único objeto legítimo de preocupa-

ción ha suprimido o secuestrado toda la reflexión que no se centre en sus problemas específicos de perpetuación, terminando de forma radical con una tradición cultural que había practicado una visión amplia y no exclusivista de los problemas sociales y económicos.

En esta impostura, la disciplina urbanística también ha jugado su papel fundamental puesto que de civilización urbana se trata. Aquí, el programa ha consistido, una vez más, en desviar el foco hacia el campo de la representación mediante una sobrevaloración de los aspectos formales y el desarrollo de su autonomía, mientras se eliminaban de sus preocupaciones y objetivos esas dimensiones que ponían en evidencia la falsedad radical del modelo elegido, y su incapacidad para dar respuestas a los verdaderos problemas de la construcción de la sociedad urbana: el espacio social, el dominio público, la naturaleza y el territorio; es decir, la historia en toda su pluralidad.

La idea de que los hombres y sobre todo las sociedades son perfectibles, viene desde la Ilustración unida a la universalidad de la razón. En realidad es entonces cuando se teje un entramado en el que la moral humanitaria, la naturaleza, el racionalismo y el materialismo se enfrentan a una tradición y a un orden social que había sido sancionado por la autoridad de la Iglesia católica, para proponer que el ser humano es una parte integral de la naturaleza, con la que forma un todo, y que su condición le hace identificarse con ella y con los demás seres humanos con los que mantiene relaciones de justicia mutua: la sociabilidad tiene así un fundamento moral y se convierte en una dirección para el desarrollo histórico. Es también una sociabilidad que va adquiriendo formas cada vez más abstractas, complejas e institucionalizadas frente a otras más básicas y homogéneas que se organizaban en torno al mundo de los afectos y de la pertenencia a grupos de sangre propios de la sociedad tribal.

En el curso de este enfrentamiento, seguramente el ataque más duro sufrido por la tradición cristiana es el dirigido al creacionismo y al creador por el desarrollo de la teoría evolucionista que ha permitido añadir nuevas dimensiones fundamentales a los procesos históricos, a través de su conceptualización y su aplicación a múltiples campos, pero sobre todo por las aportaciones surgidas del debate sobre la naturaleza y funcionamiento de sus mecanismos operativos, y sobre su finalidad u objetivo último.

Se ha llegado a confundir de tal manera el fenómeno de la evolución natural con el de las sociedades humanas y su historia de selección y progreso (de crisis y transformaciones) que se ha llegado a poner en duda su condición científica en el sentido de si describe leyes independientes de la voluntad humana o se trata de una construcción teórica ligada a prácticas sociales concretas. Dicho de otra manera, se ha llegado a pensar que el

darwinismo no era sino una naturalización del malthusianismo. En todo caso, esta dicotomía entre el estatuto científico y el proyecto social va a adoptar formas muy diversas que van a condicionar el propio desarrollo de la urbanística y la relación entre la teoría de la ciudad, el urbanismo y la planificación urbana.

Por otra parte, el desarrollo de estas oposiciones conceptuales en el campo del urbanismo ha conocido ensayos diversos en los que se ha mezclado la historia de los procesos sociales con la evolución de las formas físicas de la ciudad en una relativa confusión. La idea de organismo ha dominado estas aproximaciones hasta imaginar, como hace M. Poëte, que es la ciudad la que permanece, evolucionando y transformándose a lo largo del tiempo al hilo de la sucesión de las estructuras y los grupos sociales, y que esas transformaciones que sufre la ciudad siguen una especie de determinismo nacido de las fuerzas que empujan a las sociedades o que éstas liberan.³

Sea como fuere esa evolución y sus mecanismos y con independencia de que se persiga en última instancia alguna forma superior de sociabilidad, no se puede avanzar en su conocimiento, ni descubrir las posibilidades de intervención sin haber establecido los puentes necesarios entre discursos que inicialmente han mantenido una considerable independencia. Quiero decir que no se puede avanzar sin admitir y estudiar la pluralidad de las estructuras sociales y de las relaciones productivas en sus diferentes escalas, modos y universos complementarios (también tiempos diferentes) y sin establecer los aspectos formales de esas estructuras sociales y productivas, y en concreto de su forma física y sus dimensiones en el espacio; pero también en el tiempo, esto es, sin conocer las modalidades de evolución y transformación conjunta de las estructuras sociales y sus dimensiones físicas. En otras palabras, no se puede añadir nada sin tratar de revelar la evolución conjunta de las estructuras sociales con sus regímenes económicos y sus modalidades de urbanización asociadas, del mismo modo que no se puede explicar suficientemente la evolución de las estructuras propiamente capitalistas y sus dimensiones sin estudiar a fondo el complejo entramado no capitalista (precapitalista, entre otras cosas) que las acompaña y del que extrae muchas de sus condiciones de existencia.

No se trata de proponer algo insólito, ya que esta clase de aproximaciones complejas y pluridimensionales eran inexcusables menos de un siglo atrás, pero desafortunadamente hace tiempo que quedaron detenidos y olvidados los trabajos de Durkheim, de Simmel, de Halbwachs, de Tönnies, del propio Weber que partiendo de la naturaleza objetiva de los hechos sociales, indagaban las formas básicas de agrupación o la morfología social, y que en su día contribuyeron al debate sobre las formas organizativas de las estruc-

turas urbanas y a propuestas concretas de ordenación de la metrópolis moderna de acuerdo con el principio que identificaba lo útil y lo verdadero; ese proceso de tecnificación y de institucionalización que caracterizaba la construcción de nuestro mundo desencantado como señalaba M. Weber.

El programa que desarrollaba una revista como la *Vie Urbaine*, por ejemplo, durante el periodo de entreguerras, relacionaba la historia, es decir el pasado y la evolución del organismo urbano, con la geografía que describía sus vínculos con la tierra y la economía que trataba de establecer su metabolismo cotidiano. Si explícitamente no se incluía la sociología de hecho ésta tenía un lugar privilegiado proporcionando algunos de los mecanismos evolutivos y morfológicos en forma de energía o dinámicas sociales.

En ese sentido colaboraron autores como Halbwachs, cuyos trabajos sobre la renta inmobiliaria en los que sugería su dimensión social, realizados en los años veinte, tampoco tuvieron demasiada fortuna y fueron trivializados en versiones mercantilistas más adelante. Se trata de una idea matriz que sólo es recuperada tangencialmente por A. Lipietz en los años setenta en el contexto de una revisión general de las dimensiones espaciales del despliegue del capital y que, hasta donde me ha sido posible, he tratado de desarrollar en los últimos años, relacionando la estructura de precios con prácticas sociales como la construcción del espacio destinado a la reproducción de las jerarquías sociales bajo condiciones de acumulación en el plano de la ciudad, con apoyo de numerosos trabajos empíricos.

También se relegaron los trabajos de investigación destinados a esclarecer y describir ese complejo tejido multimodal en el que se resuelve la reproducción del sistema capitalista y que sólo la Escuela Regulacionista ha seguido explorando.⁴ Seguramente el desarrollo del mecanismo regulador del bienestar y su institucionalización ha dominado la construcción del nuevo orden urbano desde el periodo de entreguerras, borrando del campo de estudio y de proyecto todo lo que no estuviera directamente vinculado a la producción industrial, a la circulación de sus productos o al problema de su acoplamiento mutuo. Sólo la crisis del modelo fordista puso ya, en la década de los ochenta, en evidencia el papel fundamental del entorno no capitalista del sistema y durante algún tiempo se sucedieron los estudios sobre la "fábrica oculta", la economía social o sobre el modo de producción doméstico. Sin embargo pronto retornaron las aguas a su cauce, y esta vez la mundialización de la producción industrial apoyada en una más dura división internacional del trabajo, permitieron recuperar para los países del centro su definida y exclusiva vocación capitalista, y esta vez prescindiendo de mecanismos reguladores. El modelo emergente ha penetrado con sus relaciones monetarias el campo de actividades que antes eran características

del modo doméstico o de la economía social en los países del centro, haciendo desaparecer casi toda la diversidad productiva y de modos de vida de las etapas anteriores.

La idea de planificación urbana, por su carácter de resumen del conocimiento destinado a formular propuestas, es otra de las grandes perdedoras en esta descomposición general de la cultura urbanística que patrocina el sistema capitalista en sus últimas versiones neoliberales, despojándose de un instrumento de regulación que en su etapa fordista le permitió alcanzar algunos de sus estadios más equilibrados. Precisamente por su estatuto científico mal definido, como se señalaba más arriba, la planificación urbana es un concepto que ha mostrado a lo largo del tiempo una gran fragilidad. El propio Halbwachs le devuelve su legitimidad en el conocido artículo publicado en la *Vie Urbaine* en 1920, bajo el título de "Les plans d'extension de Paris avant le XIX siècle", en el que abandona ciertas reservas respecto a la acción o intervención que engendraba una visión "científica" de los procesos urbanos, y que le habían llevado en algunos de sus trabajos anteriores a centrarse más en las tendencias y las leyes internas que constituían la autonomía relativa de los procesos morfológicos. Halbwachs, en realidad, no desconfía de la acción sino de determinadas formas de acción que carecen del conocimiento necesario y nacen de la arbitrariedad y las convenciones.⁵

En su *Politique Foncière des municipalités* (1908) Halbwachs ya señalaba la urgencia de utilizar la urbanística en gestación para afrontar con garantías una ordenación racional y justa. En el fondo se trataba de las transformaciones sociales y físicas de la ciudad y del aparato instrumental para su organización. El compromiso político y su condición de discípulo de Durkheim, que veía su sociología como un saber para la acción, empujaban a Halbwachs a convertir el urbanismo, una ciencia en gestación, en una práctica social y política con fundamentos técnicos y estéticos, aunque entonces no se denominara así: en 1919 se hablaba de arte cívico, arte público y urbanismo como equivalentes. En realidad la confusión respecto a la denominación y delimitación disciplinar sigue hoy sin grandes avances. En nuestra lengua se utiliza casi de forma equivalente urbanismo y urbanística, esta última una voz de origen italiano equivalente a nuestro urbanismo. En ambos casos se mezclan el análisis y el estudio de los procesos y fenómenos urbanos con las prácticas destinadas a organizar las ciudades y sus diversas componentes, y en ambos casos se mantiene la sospecha de legitimidad respecto al carácter científico de sus procedimientos entrecomillando frecuentemente ese calificativo. En algunos casos se ha utilizado la rúbrica de "teoría de la ciudad" para referirse a estas aproximaciones científicas pero con frecuencia se cobijan bajo ese epígrafe cosas muy diversas y escasamente científicas.

Ese desencuentro que convierte en sospechosa de contaminación social toda ciencia que permite adoptar decisiones políticas, sobre todo cuando se produce la confusión entre el sujeto y el objeto, que pasa a ser sujeto o actor de sus propias transformaciones, ha acompañado al desarrollo del urbanismo a lo largo del último siglo. Pero en cualquier caso, hace más de 80 años ya teníamos todos los ingredientes de este debate sobre la planificación urbana, que ha continuado con diversas variantes hasta ahora sin encontrar un acuerdo de amplio espectro al respecto, y habiendo prácticamente desmontado todo el aparato institucional que le daba sustento político al tiempo que se destruía gran parte de su base cultural.

Ya sea el mercado y sus leyes pretendidamente objetivas⁶ o sean las corrientes morfologistas en sus diferentes modalidades (ya ninguna de ellas con contenido sociológico), podemos identificar varias líneas de pensamiento en torno a la idea de que los procesos urbanos siguen sus propias leyes, dejando arrinconada la voluntad colectiva de conducir esos procesos en direcciones determinadas como proyectos sociales concretos.⁷ De esa manera se elimina cualquier posibilidad de "adaptar" la trayectoria "natural", eliminándose incluso esa cultura específica que legitimaba la intervención colectiva como herramienta voluntaria para construir nuestra realidad en una determinada dirección: se suprime la política en su sentido originario y más concreto, y el proyecto de alcanzar una sociedad civilizada urbana deja de ser un objetivo social para pasar a ser una eventualidad en la deriva natural de las cosas, o sea del capitalismo, convertido en una segunda naturaleza que quiere ser la única.

La importancia de esa visión autónoma de la evolución urbana fue considerable y ejerció una gran influencia intelectual en el primer desarrollo disciplinar. Como ilustración baste recordar que ya en 1911, se había creado el Comité del Ensanche de París a instancias del prefecto, con el objetivo de elaborar una serie de informes sobre la evolución urbana de la ciudad, cuya intención era identificar las líneas maestras del desarrollo parisino a lo largo del tiempo y también sus problemas principales, como si el organismo urbano se moviera de acuerdo con sus propias tendencias históricas. Detrás de ese empeño se encontraba, claro está, M. Poëte y L. Bonnier como inspector general de los Servicios de Arquitectura y Estética del Departamento del Sena y, como se ha señalado, se reducía el campo de la intervención a corregir aquellos problemas accesibles que se detectaran.

Si los mejores exponentes de esa escuela francesa naciente alentaban la idea de la ciudad como un organismo relativamente autónomo cruzando las épocas, su equivalente en Alemania y con un espíritu similar se centra en el problema actual de la gran ciudad emergente (*grosstadt*) para presentarla

como un fenómeno social y de civilización impulsado por el desarrollo técnico, la diferenciación (y separación) de funciones y actividades, la acumulación de población y también lugar de abstracciones como la economía monetaria.

Es difícil, con este fondo cultural que asume en gran medida la evolución fatal del proceso de urbanización, sobre el que, por otra parte, proporciona abundantes y nuevos conocimientos desde visiones diversas, construir una disciplina que incorpore la intervención, es decir, la transformación del objeto de estudio, alterando sus leyes y su destino. No es extraño que durante esta época que ahora evocamos se haya avanzado más en las descripciones más o menos científicas de los procesos que en la manera de gestionar y conducir su misterioso curso, pero de lo que nadie duda es de que una realidad urbana como esa es preciso gestionarla y que eso es irrealizable con la geometría de François Blondel que aún dominaba por entonces l'École de Beaux Arts.⁶

Muchas de estas cuestiones transversales fueron planteadas y objeto de debate durante las fases iniciales de la construcción de la urbanística moderna. Unas veces porque nacían de preocupaciones disciplinares y otras como consecuencia de problemas compartidos por otras disciplinas implicadas en la construcción del orden y la estabilidad de la metrópolis industrial moderna. La mayoría de estas preocupaciones fueron pronto abandonadas para atender directamente a los problemas de supervivencia del sistema económico dominante cuya naturaleza abstracta y acumulativa le alejaba cada vez más de las condiciones naturales y sociales que hubieran preservado su equilibrio autónomo si éste hubiera sido compatible con ellas.

En realidad fueron abandonadas porque su desarrollo mostraba el conflicto insuperable entre la lógica de ese sistema hegemónico con sus crisis y reajustes sucesivos y las leyes evolutivas del mundo físico por un lado, y los proyectos legítimos del universo social, por otro. De hecho sólo recientemente, se ha presentado con pretensiones de teoría general y ofreciendo de manera aparente respuestas a las demandas naturales y sociales una fórmula de "compatibilidad" bajo el epígrafe de *la sostenibilidad* que, en realidad, sólo ha servido para demostrar de forma irrefutable que el desarrollo capitalista en sus sucesivas configuraciones históricas es cada vez más incompatible con cualquier estadio superior de la civilización y que además es una amenaza cierta para la naturaleza misma. Parece como si el sistema se empeñara en acumular pruebas en su contra y no se preocupara por ello.

Quiero decir que, si como vengo señalando, el proyecto de construir una verdadera sociedad urbana cualquiera que fuese la fórmula y en armonía con el mundo natural, se mostraba incompatible con el desarrollo del sistema

capitalista, por contra y acaso por primera vez en la historia evolutiva de este planeta, un sistema adquiriría suficiente autonomía para intentar burlar las reglas generales que rigen la evolución, en todas sus dimensiones. En realidad aquel prometedor conjunto inicial de discursos, en gran medida confusos o contradictorios, que se ha evocado muy parcialmente más arriba, precisamente porque apuntaba en otra dirección, hubo de ser sustituido por otro que constituyera la apoyatura ideológica de la hegemonía de los agentes del capital en sus configuraciones sucesivas.⁹ No es este el lugar de hacer la historia de esta, digamos, malversación cultural porque está íntimamente ligada a los procesos reales de construcción del orden urbano actual. Antes al contrario, se trata de recuperar los argumentos de una razón contrapuesta que pueda presidir un rearme del discurso urbano destinado a crear ese estadio de civilización en armonía con la naturaleza y con formas justas de equilibrio social que no ha podido ser.

Conviene recordar, sin embargo, que esta divergencia se consolidó unas veces ocultando y otras sustituyendo con falsos conceptos economicistas el discurso sobre la evolución de las formaciones sociales y su dimensión urbana. En definitiva, se alteró el discurso sobre la ciudad y su papel hasta llegar a enfrentarla con el orden natural desplazando la relación entre la ciudad y el mundo físico y social hacia una oposición radical. Con frecuencia se han presentado las conquistas urbanas como victorias sobre las fuerzas naturales y nunca como adquisiciones destinadas a crear un orden superior en armonía con ellas.

Paradójicamente, la ciudad urbana, permítaseme la redundancia necesaria, que en principio no hubiera sido más que el desarrollo ontológico de una fórmula social, pasa a ser una necesidad en el hilo evolutivo y esta vez ya no se trata de reglas sociales conculcadas sino de la violación de leyes naturales: la sociedad urbana es ineludible y no puede oponerse a la naturaleza si quiere tener alguna oportunidad de supervivencia. En otras palabras, sólo una sociedad urbana justa que evolucione en armonía con el mundo natural puede sobrevivir, y no tiene ninguna posibilidad de hacerlo en caso contrario. Esa ciudad no puede ser capitalista.

Para poder hacer creer que ese estadio superior de la civilización se corresponde con la ciudad propia del capitalismo avanzado ha sido necesario suprimir la reflexión sobre la propia naturaleza de lo urbano, y al mismo tiempo crear falsos conceptos sobre el significado y el contenido del progreso, es decir, sobre el sentido de la evolución misma. Ha sido preciso la eliminación del discurso de lo social en todas las disciplinas que lo permitan, entre ellas la arquitectura y el urbanismo, volviendo, como señalábamos más arriba, al discurso de autor, convertido en el mozo de espuelas (muy

bien pagado) de la nueva alianza hegemónica financiero-inmobiliaria. También ha sido necesario volver a alterar el sentido de la historia para hacerla desaparecer confundida con una visión reduccionista del desarrollo tecnológico, o de la eficiencia.

Así las cosas, es ineludible retomar esa reflexión interrumpida hace ya demasiado tiempo y volver a abordar aquel extenso programa de investigación que proponía, y que sólo ocasionalmente se ha vuelto a intentar con posterioridad aunque siempre de forma fragmentaria y generalmente con propósitos historiográficos. Recuperar el discurso sobre la ciudad y devolverle todas las dimensiones que le corresponden puede constituir una rúbrica adecuada para acoger un buen número de seminarios y también algunas tesis doctorales, pero el propósito aquí es mucho más modesto en proporciones aunque se perfile ambicioso en intenciones.

Sin duda se requiere una revisión sistemática que deberá seguir sus propios protocolos y que resulta ya inaplazable, pero de momento y a modo de introducción quisiera señalar la necesidad y la oportunidad de visitar ese rincón fundacional regado por algunas de las corrientes que, según entiendo, contribuyeron en su momento a conformar ese conglomerado disciplinar que terminó por llamarse urbanismo, con el ánimo de explorar hasta donde sea pertinente el sentido de aquellos caminos que parecían prometedores y que hemos ido abandonando en momentos sucesivos.

Es pues, como ya ocurre con demasiada frecuencia en la crónica del mundo moderno, la constatación de una ruptura con el universo natural y social que ha cursado con pérdidas demasiado graves, hasta dejarnos en un esquemático desierto inhabitable, y que impone la búsqueda de respuestas alternativas, empezando por los senderos que se abandonaron en su día. Esos senderos, que se vienen evocando desde el inicio de estas páginas, y que como hemos visto se originan en torno a la crisis finisecular que sacude al régimen de acumulación capitalista en su transición al siglo XX, son los que terminan por desviarse para permitir el paso a la solución fordista al descenso de la tasa de acumulación, que culminará con la institucionalización del mecanismo regulador del bienestar casi medio siglo después.

Así pues, en el entorno del cambio de siglo XIX-XX, y puede decirse que de forma intensa durante el periodo de entreguerras y, no lo olvidemos, alrededor de una crisis de formación del moderno capitalismo industrial, se desarrolló un profundo debate sobre la naturaleza y las posibilidades de intervención en el desarrollo de ese fenómeno que, con independencia de que se llamara metrópolis, *grosstadt* o conurbación, suponía un cambio definitivo en el tamaño y las dinámicas de la evolución de las ciudades y por tanto de nuestra civilización. Con la ciudad como objeto de estudio en toda

su pluralidad de dimensiones, y también como sujeto principal de las transformaciones radicales que ya se estaban dando y que se avecinaban, se organiza el centro de la reflexión y de los trabajos de investigación que se sucedieron en ese periodo y es probable que daten de esa época las mejores páginas que se hayan escrito sobre su naturaleza y su significado.

No fueron sólo las líneas de estudio de base sociológica, ni las escuelas o instituciones continentales que hemos mencionado las que contribuyeron a crear este tejido cultural. Parece que P. Abercrombie que visitó la exposición que Geddes había montado en Edinburgo en 1910, no pudo volver a ser el mismo desde entonces. Desde la confortable visión fragmentaria y disociada que disfrutaba el ejercicio disciplinar, podía enfocarse el problema de la urbanización, según sus palabras, como una mezcla de "el plan de extensión urbana alemán, el bulevar parisiense, la aldea-jardín inglesa, el centro cívico y el sistema de parques norteamericanos", pero la Sala dedicada a Edinburgo en aquella gran Exposición de Urbanismo de 1910 había perturbado definitivamente esa tranquilidad engendrando una "pesadilla de complicaciones" hasta convertirse en una tortura "para todas las almas ingenuas que habían quedado encantadas con las gloriosas perspectivas" que se desplegaban en otras galerías de la exposición. Parece que la presencia de Geddes en esa sala y, sobre todo, la fascinación que producía su discurso magistral suponían una experiencia inolvidable. Abercrombie reconoció que "si acertaban [los visitantes] a quedar al alcance de la voz de Geddes, nada podía hacerlos volver al apacible sueño del día anterior. ¡En materia de planeamiento urbano no basta con lo que está a simple vista!"

Este testimonio emitido desde la propia práctica urbanística, puede servir como sencilla muestra del intenso ambiente creado en torno a la construcción de la urbanidad moderna y de cómo la propuesta de añadir nuevas dimensiones, es decir, de resituar la práctica profesional más o menos "manualizada" y especializada en su compleja realidad cívica, podía suponer una profunda convulsión disciplinar.

Desafortunadamente, estas inquietudes se fueron desviando de su propósito inicial que era la construcción de una civilización urbana moderna hasta desembocar en un escenario dominado por tópicos que el capitalismo ha elaborado como sustitutos, generalmente falsos (la movilidad compulsiva como objetivo, el mercado y el precio del suelo, el desbordamiento sobre el territorio, la tecnificación profunda de la vida moderna, la competitividad, etc.) cuando no al servicio del patético espectáculo de la retórica arquitectónica de autor. Muy pocas de las líneas maestras de aquella cultura sobre la ciudad se han mantenido vivas y a costa de pagar el precio de la marginalidad, alejadas de las prácticas institucionalizadas y por tanto separadas del campo de decisiones del que en parte deberían alimentarse.

Sin embargo no tiene sentido volver atrás si no es con intención crítica porque el objetivo que nos mueve es rastrear líneas de reflexión y preocupación que de no haber sido eliminadas del discurso disciplinar dominante y de haber seguido su libre desarrollo, nos hubieran ofrecido hoy un marco cultural mucho más maduro para abordar los retos que plantea la evolución de nuestras ciudades en relación con los equilibrios del mundo físico y del universo social de los cuales depende, pero sobre todo nos hubieran ayudado a evitar que la disciplina sirviera de coartada ideológica a la mayoría de los abusos que se han cometido en su nombre.

Precisamente porque el campo que nos encontramos en este particular regreso a las fuentes es de una amplitud y complejidad inagotables es necesario fijarse objetivos que nos ayuden a no zozobrar en el empeño. He creído de utilidad esbozar esa aproximación a través de cuestiones bastante diversas en su origen, pero en torno a las cuales suele vertebrarse un conjunto de conceptos relevantes tanto para la comprensión de los fenómenos urbanos como para el urbanismo.

a) El problema de la evolución histórica

El punto de partida de nuestras preocupaciones, que sería el proyecto de construir un orden urbano más solidario socialmente y en armonía con la naturaleza, del que el desarrollo del régimen de acumulación capitalista se ha ido alejando, es también el hilo que nos permite fijar el itinerario de nuestra búsqueda. Así, la primera línea argumental giraría en torno al proceso histórico y al concepto de evolución: ¿es legítimo pensar, como proponíamos al principio de estas líneas, que las ciudades deben evolucionar en una dirección de excelencia cívica, por muy variadas que puedan ser sus expresiones materiales? O ¿se trata de un itinerario azaroso sin otro objetivo que conseguir formas más o menos eficientes para cumplir ciertos papeles de orden funcional dentro de la división de las actividades? O, peor aún, ¿acaso, la ciudad no sería otra cosa que la dimensión física y el orden necesario para conservar una determinada hegemonía económica y social, es decir, una condición de reproducción de un orden que ni siquiera necesita ser justo? El mundo natural, un mundo de leyes, no ha aportado de momento una respuesta segura a la pregunta de si esas leyes están vinculadas a un fin, pero el mundo social es nuestra creación y no parece tener sentido que pueda tener leyes sin objetivos.

La evolución y sus mecanismos constituyen un problema que en las ciencias sociales tiene ya un largo recorrido desde que Malthus introdujera la idea de que la necesidad (la pobreza) generaba innovaciones¹⁰ y que en las

ciencias naturales (la biología) ha conocido varias proposiciones que han tenido gran influencia incluso en el dominio social y económico, pero que en la urbanística sigue proponiéndose de manera muy elemental, atrapada en su formalismo.

Lo más probable, como se insinuó al principio, es que esa línea de civilización a la que algunos quieren retornar periódicamente, se abandone para atender razones de índole funcional (eficiencia mal interpretada) o imposiciones de naturaleza política (estrategias de reproducción de alianzas hegemónicas). Habría que empezar por la propia historia de la disciplina que se desvió para atender el programa impuesto por la industrialización fordista en principio y luego hacia la lógica mercantil en su versión más monetarista, después de producirse un relevo en el bloque hegemónico. Hoy, ni siquiera se manejan ya los argumentos de funcionalidad y de utilidad (también de equilibrio) que en cierto modo sirvieron para elaborar los detallados manuales de construcción del orden industrial fordista, que ha sido seguramente la fase histórica de la evolución del capitalismo mejor descrita y estudiada, y también la que ha producido, con voluntad reguladora, las metrópolis que hoy se remodelan para luchar por ocupar los mejores puestos en el nuevo orden global, que consiste sobre todo en una nueva y más asimétrica división internacional del trabajo y de la distribución de la riqueza: la sustitución de un precario equilibrio por una profunda ruptura.

Algunos movimientos culturales y urbanísticos presentaron aquella construcción manualizada del orden fordista como una especie de utopía realizable y, por tanto, como otro de esos finales de la historia; un final (todo hay que decirlo), en cuya contabilidad no entraba el mundo físico. Sin embargo, la crisis de aquel modelo (no precisamente por su escasa sensibilidad a la naturaleza) y su consiguiente transformación han vuelto a poner sobre el tablero el problema de la evolución histórica, aunque ni la práctica urbanística ni su nuevo y escuálido aparato teórico se hayan hecho eco. Por su parte, el discurso dominante fiel a sus principios insiste en presentar esa evolución como un proceso de modernización, cuando no como una pugna despiadada, que equivale generalmente a la incorporación progresiva (y diferenciada) de desarrollo tecnológico, tanto en el mundo de la producción como en el de la circulación mercantil, como en la vida cotidiana, doméstica y colectiva.

Convertida la evolución histórica en un camino de progreso identificado como desarrollo tecnológico, sobre el monótono soporte pautado de los ciclos económicos, sólo basta definir y establecer sus componentes para tener también el control del futuro. Esta amenazadora simplificación viene acompañando a la reducción practicada de forma paralela en el discurso

económico hasta convertirlo en una cuestión de ajustes entre flujos de agregados monetarios, generalmente acotados para poder socializar costes y privatizar beneficios y del que han quedado excluidos tanto el mundo físico como el equilibrio social.

Lejos de propósitos historiográficos, me gustaría destacar, sobre todo, que recuperar la verdadera dimensión histórica es imposible sin recuperar al mismo tiempo la complejidad de los procesos y la elaboración permanente del proyecto de civilización, y que no se puede manipular la realidad urbana en toda su pluralidad sincrónica de universos y dimensiones en evolución conjunta. Eso implica eliminar el progreso como motor único de las transformaciones, y someter sus contenidos a una revisión crítica. Significa sobre todo devolverle al tiempo de largo recorrido un sentido acumulativo y enriquecedor, de maduración generadora o creativa, en vez de presentarlo como línea de declive inevitable que sólo se resuelve con sustituciones de la totalidad presuntamente más avanzadas, como si el mundo real careciera de memoria y como si el universo hegemónico (que no es más que uno entre otros) pudiera sobrevivir sin la ayuda de los que, a su lado, son tachados de anacrónicos. Precisamente esa condición que se les asigna, de estar fuera del tiempo actual aunque su contribución sea escrupulosamente sincrónica, es lo que permite apropiarse de su rendimiento ocultando su presencia y eliminando sus derechos en las líneas de cuenta de los procesos económicos y en la construcción de los equilibrios cívicos, especialmente a la hora de evaluar costes de reposición, repartir la riqueza y gobernar el territorio y la ciudad.

Así pues, tiene cierta preferencia la recuperación de la dimensión histórica de los procesos de urbanización ya que desde la segunda guerra mundial sólo ha habido algunos tímidos intentos que en realidad más que a devolverle la historia a la ciudad se dirigían directamente contra los principios del Movimiento Moderno que, efectivamente, había roto en el periodo de entreguerras con la historia para servir a un discurso excluyente del progreso industrial.¹¹ Sin embargo, la focalización de estos intentos en problemas de composición arquitectónica (tipologías y su presunta evolución) primero como un enfoque escolar alternativo a la dictadura de la arquitectura de autor y luego con la ambición de servir a un proyecto de autonomía de la disciplina arquitectónica como resumen de todas las demás instancias implicadas en la construcción de la ciudad, pero sin explicar los mecanismos ni el operativo por el que se alza en resumen del todo complejo, les han separado también de la realidad hasta convertirse en un discurso vacío que ha vuelto a guiarse por la lógica del autor.¹²

En definitiva, la reflexión sobre la evolución de la realidad urbana (tiempo e historia), obliga a reconsiderar la naturaleza de la ciudad y sus procesos e

indirectamente las posibilidades de conducir su curso y por tanto su gobierno e instrumentos; es decir, conduce directamente al sentido del propio urbanismo como conocimiento y como práctica y puede ilustrar el rumbo futuro del proceso de urbanización.¹³ Esta reflexión tiene algunas similitudes con la que paralelamente se desarrolla sobre la evolución de los ecosistemas. Vincular estas aproximaciones permitiría establecer algunos puentes imprescindibles entre el proceso de construcción de la ciudad y la evolución del mundo natural de forma que pudiera determinarse aquella en el respeto de éste.

Evolución urbana y ecología son conceptos que ya relaciona Patrick Geddes a principios del siglo XX y después de él sobre todo L. Mumford hasta los años cincuenta. Mumford que, aparte su propia experiencia en EUA, había seguido a través de Osborn la evolución hacia la construcción del espacio del despliegue fordista en Gran Bretaña, y cómo se habían ido degradando las primeras ideas sobre el equilibrio de modos productivos y sobre la recuperación colectiva de la renta que encerraba el proyecto de Howard, es también el testigo progresivamente desalentado del proceso de urbanización moderno cada vez más agresivo con el medio natural y más conflictivo en lo social. Después se vuelven a separar hasta épocas muy recientes la ecología y la construcción de la ciudad.

b) La cuestión del territorio y el paisaje

Se ve lo difícil que es establecer fronteras en estos hilos argumentales ya que hemos terminado por acercarnos al problema del medio físico con el que la ciudad moderna tiene un largo contencioso.

Como se ha señalado es P. Geddes, seguramente por su condición de biólogo, el que introduce esa dimensión en la práctica urbanística dando un paso en ese sentido que la geografía no había dado, precisamente por conservar una perspectiva estrictamente científica, esto es, manteniendo la distancia con el objeto de estudio sin intervenir en él.

Geddes como evolucionista, era también un sociólogo de vocación, y como seguidor de Le Play había asimilado la idea de reunir la sociedad, su lugar y su actividad en un todo armónico y casi determinista, es decir, el *lieu, travail, famille* de Le Play. Esa asunción exigía introducir el mundo regional que la geografía había descrito pero que la economía apenas comenzaba a esbozar como despliegue del capitalismo, y con él la planificación territorial. De los universos originarios equilibrados (la sección del valle) que Geddes identificaba e ilustraba, al despliegue de la industrialización sobre las viejas geografías agrarias, que ha engendrado teorías como la de la

base económica, los centros de producción o distribución, los polos, etc. de una abstracta geometría, hay una pérdida fundamental: el propio territorio con sus peculiaridades y cualidades. No estamos pues ante una racionalidad que se amplía y que acumula conocimientos, sino que sustituye y relega realidades vitales incluso para el propio sistema convertido en un insensato rey Pirro.

Recuperar esa dimensión compleja es ahora no sólo necesario sino muy difícil, porque exige borrar mucha energía acumulada en formas de infraestructura y cambiar los hábitos de los agentes políticos y económicos.

La sostenibilidad ha supuesto un revulsivo, en la medida en que ha entrado en el aparato institucional, aunque en versiones tan ligeras, que apenas es una componente retórica de las políticas territoriales. Pero aunque se planteara de forma más fuerte dejaría fuera aspectos culturales y sociales de importancia decisiva incluso considerándolos como parte del entorno no capitalista de la reproducción del sistema.

En todo caso es todavía en muchos sentidos imperceptible su presencia en el arsenal disciplinar que deberá en los próximos años elaborar una teoría de la urbanización sostenible o, mejor, ecológica, con tres direcciones fundamentales: la primera de carácter social en torno a cuestiones como la igualdad y la solidaridad y por qué no la felicidad, la segunda de carácter económico en torno a las relaciones energéticas y el ciclo de los materiales, en la que cabría incluir el papel del patrimonio con un visión poco habitual sobre esa cuestión¹⁴ y, en tercer lugar, el paisaje como ecosistema.

Precisamente el paisaje es una de esas realidades más directamente relacionadas con las construcciones culturales colectivas. Esa dimensión se mueve en terrenos muy complejos con fuertes implicaciones subjetivas que su naturaleza colectiva en cierto modo objetiviza. Sobre esas estructuras del pensamiento y del lenguaje ya se han escrito bellas páginas,¹⁵ ahora se trata de añadir una capa de racionalidad más operativa que también encierra gran belleza: su profundo sentido ecológico.

c) La cuestión del espacio colectivo de la ciudad como expresión y condición de la dimensión cívica

Esta preocupación está relacionada con el repliegue que la esfera pública ha sufrido en el curso de la evolución del capitalismo moderno, invadida por la expansión de la esfera privada que ha desbordado sus fronteras naturales. La idea es rastrear las construcciones colectivas que deberían componer la parte sustancial del patrimonio y la realidad urbana.

De nuevo nos movemos en las contradicciones entre los procesos de

racionalización de la sociedad moderna, esa que Spencer suponía superior por disponer de una más desarrollada especialización y un grado más alto de institucionalización y las sociedades más homogéneas. Lo colectivo como normal homogéneo (la distribución normal) y por tanto como objeto manejable con leyes más o menos mecánicas (positivismo), frente al individuo como adquisición histórica como especie liberada de las viejas ataduras jurídicas y normas sociales, pero que se agrupa en estructuras orgánicas regidas por abstracciones progresivas. Lo individual privado frente a lo impersonal público. Una contradicción difícil de solventar que sólo puede tener respuesta en el equilibrio entre las esferas privadas y las públicas con sus atributos característicos, sus modalidades y sus dimensiones espaciales propias, conservando en cada dominio sus propias leyes y regulando sus fronteras con creatividad.

d) La cuestión de la renta del suelo

Finalmente parece necesario reelaborar el problema de la renta del suelo porque su multiplicidad de dimensiones choca abiertamente con la pretensión y sobre todo aceptación general de convertirlo en una cuestión mercantil. De ahí, ha devenido una coartada para eliminar cualquier regulación y suprimir la planificación urbana.

Como señalaba más arriba, una de las mixtificaciones del despliegue territorial capitalista es la de sustituir la geografía por el espacio, con ella se suprime la presencia del territorio convertido en espacio (sin atributos previos) del despliegue de actividades e infraestructuras. La Escuela de Chicago contribuyó a desarrollar esta visión que no es la que podríamos encontrar en Poëte, por ejemplo, o en Geddes. Esta visión se ha ido haciendo progresiva, y probablemente sea la formulación moderna de la renta del suelo su exponente más acabado, porque en ella adquiere su dimensión monetaria más depurada.

De la idea mantenida por Malthus, entre otros, de que sólo la tierra produce rentas y que la actividad industrial únicamente viene a apoderarse de esa riqueza sin añadir ninguna, se pasa en apenas un siglo a considerar esa renta enfrentada al progreso. Hay que entender esa transformación radical en el contexto de las luchas por la sustitución del antiguo régimen. H. George le había dado una dimensión política a esta cuestión proponiendo la recuperación colectiva de su valor.

Por su parte, Howard convierte el viejo problema de la renta de la tierra o de la renta urbana en una cuestión de gobierno del territorio y de la ciudad. En el discurso progresista, no marxista, siempre ha prevalecido la

idea de que las relaciones de producción son menos explotadoras que las que rigen la distribución de la riqueza, de forma que se han centrado más en criticar al especulador que al patrón. Desde H. George, la lucha contra la renta de la tierra ha cobrado la forma de una lucha contra los residuos del antiguo régimen, incluyendo a los propietarios de solares urbanos modernos. Se trataba de suprimir su base económica, y recuperarla como renta urbana para la colectividad (Howard y Hallbwachs). Este último habiendo reconocido su carácter diferencial su naturaleza social, la sitúa en el universo morfológico que desarrolla en sus trabajos.

Sin entrar ahora en más detalles sobre esta cuestión creo que es urgente demostrar su verdadera dimensión social y su escasa dimensión mercantil, porque de esa forma se puede desarmar uno de los pilares de la base ideológica que ha conducido a la eliminación de la planificación urbana y, con ella, del proyecto de ciudad. Mientras no sea así seguirá dominando la idea de que cuanto más suelo urbanizable disponible (en el extremo todo el territorio) más baratas serán las viviendas. Nada más falso pero nada más difundido y universalmente aceptado. Es en realidad el gesto definitivo: extender la lógica predatora y simplificadora del sistema a todo el territorio.

Querría señalar, para terminar, que seguramente tendremos que volver a pasar por la misma pesadilla de complicaciones por las que atravesó Abercrombie hace casi un siglo, y todo parece indicar que algunos prefieran seguir, como entonces, en la comodidad de su mesa de dibujo soñando los objetos y los símbolos de la sociedad monetarizada, sólo les pedimos que no añadan a su indolencia bien remunerada su desconsideración por nuestros afanes. Aunque siempre nos compensará saber que nuestro proyecto es el único que merece la pena.

NOTAS

¹H. Lefebvre en su *Derecho a la Ciudad* (1968) rescató la reflexión sobre la ciudad del discurso tecnocrático en el que había caído durante el periodo fordista, y la resituó en el programa político de las luchas ciudadanas. Hoy habría que incluir en la nómina de secuestradores al gobierno empresarial de la ciudad y a sus ejércitos de creativos publicistas, que en gran medida han sustituido a la alianza de agentes fordistas.

²Fundamentalmente, su base económica y la alianza de agentes que forman su bloque hegemónico.

³Ese determinismo es el residuo del enfoque positivista que alimenta en el fondo el proceso de objetivación de los fenómenos sociales y urbanos y que encontramos en la escuela de Durkheim.

⁸ La Escuela Regulacionista ha mantenido la tradición de enfrentarse al estudio del régimen económico a través de su evolución histórica. Su marco teórico y su campo de investigación es la evolución del régimen de acumulación capitalista y de sus mecanismos de regulación, entre ellos el Welfare de la época fordista, pero también el entorno no capitalista del modo dominante donde se crean muchas de sus condiciones de reproducción.

⁹ En este texto que busca saber si París es el resultado de sus diversos planes apriorísticos o del conjunto de sus tendencias espontáneas, Halbwachs comprueba que siempre hubo, desde el siglo XVI hasta el Segundo Imperio, una voluntad de contener el crecimiento de la ciudad, por diversas razones de orden higiénico y político, lo cual no evitaba el crecimiento y la ocupación de sus alrededores. Para él se trataba de un conflicto entre fuerzas sociales en acción y medidas nacidas del desconocimiento, que seguían aplicando a la ciudad en expansión el concepto de *cité* como espacio controlado. Mostraba el fracaso del Plan de los Artistas que con amplios objetivos de parcelar los bienes nacionales (unas 400 hectáreas nacionalizadas) y de sanear y reestructurar la ciudad se había perdido en el formalismo del *embellissement*. De esta manera, al tiempo que mostraba las limitaciones y peligros del arte urbano, reforzaba la idea de que la historia es historia de sociedades y sus dinámicas y no de héroes y sus hazañas, una idea que será la base de la escuela de los Annales. Una ciudad sería así una manufactura social sometida a tendencias sociales, a presiones del medio y no un artefacto imaginado por el genio del diseñador.

¹⁰ Las leyes del mercado, en cambio, sí han logrado un éxito indiscutible en el sentido de que hay un amplio consenso respecto a la idea de que ofrecen una base "científica" a la vinculación de la economía con la psicología individual y social, especialmente por lo que respecta a ciertas condiciones productivas y la satisfacción de deseos y necesidades. Lamentablemente dejan fuera de su campo demasiadas cuestiones sociales y económicas relevantes (relaciones de producción, reparto de la riqueza, conflictos con el mundo natural, etc.). Tampoco definen modelos de urbanización eficientes, salvo para ciertos operadores inmobiliarios.

⁷ Lejos de las preocupaciones morfologistas de las escuelas sociológicas de entreguerras de claro contenido político, el proyecto social de naturaleza cívica es sustituido, en el mejor de los casos, por su expresión representativa: el llamado proyecto urbano, confinado en las escalas pequeñas y en el campo autónomo de la estética, precisamente el objeto más criticado por aquellas visiones de base social. Es curioso que a finales del siglo XIX, se entendía que el urbanismo fundamentalmente compositivo ofrecía un panorama muy estrecho ante el problema de la urbanización, que a principios del XX se le descalifique por su osadía ignorante y que hoy, que estamos ante situaciones aún más complejas, la mayoría se precipite a volver al refugio más o menos seguro que ofrecen las leyes compositivas de la arquitectura.

⁸ En 1925 y lejos de las vanguardias se celebra en Estrasburgo el I Congreso de Urbanismo. La búsqueda de un saber autónomo de estatuto indefinido pero que incluye la necesidad de incorporar la intervención es una necesidad sentida desde principios del siglo XX, que se alimenta de numerosos debates desarrollados por asociaciones y plataformas sociales y políticas, ya sea la Deutsche Werkbund de Behrens (1907) o el Musée Social de Hénard (1908) de la que se deriva desde 1912 la Société française des urbanistes, por citar sólo las más conocidas. También nacen revistas especializadas.

⁹ En las formulaciones de la sociología de entreguerras apenas existen referencias a los agentes y a su aparato de poder tanto estructural como superestructural, aparte, claro está, de las aportaciones de Antonio Gramsci que entonces quedaban fuera del ámbito de la cultura urbanística aunque hoy hayan sido finalmente incorporadas por autores como B. Jessop. Por su parte, la teoría del Urban Regime que explora la lógica de los agentes locales nace al final de la época fordista y desde luego no citaba a Gramsci.

¹⁰ Malthus inspira a Darwin y éste a Spencer, entre otros, que propone el evolucionismo liberal; ésta es la línea del progreso de naturaleza tecnológica y también de los sistemas ecológicos. Paralelamente, la vieja dialéctica de la naturaleza está en la base de la escuela marxista cuyo último exponente moderno en esa línea sería la escuela regulacionista.

¹¹ Ya hemos evocado más arriba las aportaciones del urbanismo francés en relación con la idea de organismo urbano de Poëte que Bardet reelabora sobre la idea más bergsoniana de ser urbano, expresión del ser colectivo en continua renovación frente a forma urbana condenada a la caducidad. En todo caso se trata de elaboraciones insatisfactorias de la evolución de la ciudad que hoy precisamos revisar a la luz de conceptos como la memoria colectiva, el espacio social y el complejo de modos de vida y por supuesto también en relación con la historia del régimen dominante cuya más ambiciosa teorización sigue siendo la de la escuela regulacionista.

¹² La autodenominda arquitectura de la ciudad que Rossi desarrolla a finales de los sesenta ha tenido un éxito verdaderamente prolongado que no se corresponde con sus escasas cualidades científicas sino con la falta de una teoría alternativa sobre la evolución histórica del organismo urbano y sus componentes.

¹³ Todo ello se corresponde con la temática que subyace en el concepto weberiano de racionalidad: conocimiento, institucionalización y control. Sólo hay diferencias en el dominio moral porque la construcción de una racionalidad cívica incluye un proyecto político, esta vez no necesariamente protestante en el que la belleza y la felicidad estarían por delante del trabajo y del deber.

¹⁴ Con un sentido similar al que le da Odum, en su trabajo sobre la evolución de los ecosistemas, al referirse a los sistemas maduros lejos de las fases iniciales de alta productividad.

¹⁵ *The country and the city*, Raymond Williams (1973) o *Landscape and memory*, Simon Shama (1995) por citar dos textos diferenciados y sugerentes.

Modelos de desarrollo urbano. De la ciudad compacta al metropolitano disperso

Alfonso Álvarez Mora*

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Nuestra intención es analizar el "modelo de ciudad" que se está conformando, actualmente, en Europa. Se trata de una "forma espacial" que aún mantiene características propias de "ciudad compacta". La ciudad europea se define, aún, como una categoría espacial que todavía, en general, no ha dado el salto definitivo hacia otro modelo que tenga más que ver con lo "disperso", con lo "difuso", con la existencia de varias periferias, de varios tipos de centralidad, etc. La ciudad, sin embargo, no tiene que tender, necesariamente, hacia ese "modelo". Lo que sí se observa es que camina, inexorablemente, hacia lo "disperso", al menos esto es a lo que estamos asistiendo, como si esperásemos algo inevitable. Y, cuando decimos que estamos esperando este cambio, no es que lo asumamos acríticamente, porque pensemos que esa sea la situación ideal. No, es que ese es el camino que van tomando los hechos. Afortunadamente, nos movemos en el marco de "hechos históricos", es decir, en el ámbito de fenómenos que podrían manifestarse de otra manera muy diferente. Las tendencias que siguen nuestras ciudades podrían haberse dirigido por otros derroteros, dependiendo, todo ello, del resultado del encuentro entre intereses diversos y contradictorios, de la fuerza con la que se manifiesten unos y otros, del alcance alternativo que sean capaces de ofre-

* Arquitecto, doctor por la Universidad Politécnica de Madrid, coordinador del Programa de Doctorado en Ciudad Territorio y Patrimonio, profesor e investigador de la Universidad de Valladolid.

cer. Queremos decir con esto que todo podría haber sucedido, que todo puede suceder, aún, de otra manera. Esa es la grandeza de la historia: Entender que el "proceso histórico" no es un proceso natural, por cuanto su impulso progresivo obedece al desarrollo concreto de "luchas sociales" que son las que, afortunadamente, nos han ido permitiendo llegar a una situación actual en la que nos movemos, en general, en un ámbito de "libertad normalizada", en un ambiente de convivencia democrática.

Nuestra hipótesis, sin embargo, es que este "modelo compacto" va perdiendo, en Europa, esa característica en favor de una "dispersión espacial" que, cada vez con más contundencia, se va imponiendo, como alternativa y estrategia, en la manera de proceder a las nuevas formas de ocupación del suelo. El paso de un "modelo compacto" a un "modelo disperso" no se desarrolla de golpe, lo que quiere decir que debemos hablar de "pasos intermedios".

Podemos hablar, por ejemplo, de un "paso intermedio" materializado a través de los llamados proyectos de "ensanche", proyectos que se desarrollaron en la Europa Mediterránea allá por las segunda mitad del siglo XIX, con los que se inauguran, en gran medida, nuevas formas de proyectar, construir y gestionar la ciudad, frente a las que, hasta entonces, se manifestaban únicamente a través de la densificación de la "ciudad histórica heredada". Con los "ensanches" se interrumpe, en cierto modo, la tendencia hacia una "compacidad" sin alternativa, hacia una "compacidad continua", aunque dicha alternativa, la que representan los "ensanches", va a suponer, al final, una nueva manera de entender la "ciudad compacta" ya experimentada en tiempos pasados.

En otra ocasión, hemos analizado el paso de la Ciudad Histórica, entendida, hasta entonces, como "ciudad única", a otra realidad espacial distinta en la que observamos la presencia de "extensiones periféricas" localizadas más allá de la misma, lo que nos permite pensar y observar otro tipo de realidad urbana en la que aquella deja de ser, como decimos, la única referencia espacial existente. Junto con la Ciudad Histórica heredada, en efecto, hay que considerar, al menos, esos nuevos "ensanches" así como las "periferias obreras" que se asientan aún más allá del espacio que ocupan estos últimos. Estos "ensanches", como decimos, se estaban planteando, también, como si fueran "espacios compactos", aunque dotados de un orden diferente con respecto al que caracterizaba a la Ciudad Histórica. Los "ensanches", en efecto, se conciben como lugares ordenados, dotados de una lógica urbanística que se detecta a primera vista, poseídos de equipamientos y servicios, etc. Se proyectan, por tanto, como si de una ciudad más se tratase, en la medida en que se concebían estrechamente vinculados con una diversidad de funciones a seme-

janza de la Ciudad Histórica a la que se le niega, a partir de entonces, su condición de espacio residencial, de lugar para vivir, acentuándose y potenciándose, por el contrario, como "área de Centralidad". Los "ensanches" toman el relevo de lo que, a partir de entonces, se va a identificar con lo que se entiende por ciudad propiamente dicha, y para ello toman como modelo lo que, hasta entonces, representaba la "ciudad existente". De ahí que estos "ensanches" planteen, en cierta manera, una reproducción del "modelo de ciudad compacta", aunque se trata de una compacidad, eso sí, proyectada, en tanto que la identificada con la "ciudad existente-heredada" había sido fruto de un largo proceso de construcción histórico no previsto, no anticipado.

Lo que vamos, realmente, a plantear, en este sentido, es la cuestión de cuáles han sido los recorridos por los que ha ido discurriendo la Ciudad Europea, desde la realidad espacial histórica identificada con el "modelo compacto" hasta desembocar en la apuesta por el "modelo disperso" que comienza a materializarse en la actualidad. Es decir, vamos a tratar de establecer, a través del citado recorrido histórico, lo que podemos denominar como una "diversidad de comportamientos espaciales". Es más correcto, quizás, hablar de "comportamientos espaciales" que de "modelos urbanos", ya que el término "modelo urbano" no se entiende suficientemente, dado su tecnicismo excesivo. En cambio al decir "comportamiento espacial" damos a entender cómo utilizamos el espacio de la ciudad, cómo nos utiliza a nosotros, cómo se produce y manifiesta, en el fondo, una dinámica social, económica, política, etc., en la medida en que está, en parte, condicionada por el espacio en el que se desarrolla y con el que se inmiscuye e identifica.

PROCESOS HISTÓRICOS Y YUXTAPOSICIONES ESPACIALES

Estamos planteando, por tanto, que nos encontramos ante una diversidad de "comportamientos espaciales" que se han sucedido y yuxtapuesto históricamente. Lo más relevante de este proceso es constatar que con el paso de un "comportamiento" a otro, o de un "modelo" a otro, no desaparece el anterior, produciéndose, como decimos, una yuxtaposición espacial como si de un proceso estratigráfico se tratase. Podemos hablar, en este sentido, de una diversidad de "comportamientos espaciales" que se han sucedido y yuxtapuesto en los últimos años, sobre todo desde el momento, o momentos históricos, en los que comienzan a decidirse y aplicarse los presupuestos territoriales propios de la Ciudad Moderna.

La Ciudad Moderna ha pasado por muchos momentos. No podemos hablar, sin más, de un único "modelo" de "ciudad moderna", de "ciudad

burguesa". La Ciudad Moderna, así universalizada conceptualmente, resulta ser un concepto muy vago. Sería mucho más correcto plantearla como "ciudad del capital", la ciudad que está estrechamente vinculada con los intereses que el capital desarrolla en su intento por hacer del suelo, de todo tipo de categorías inmobiliarias, un producto intercambiable en un mercado. En la medida en que se han ido modificando estos intereses, acorde con el desarrollo y evolución del capital, sus relaciones económicas con el espacio de la ciudad también se han visto modificadas, y con ello la forma de interpretar, concebir, proyectar y construir las entidades físico-urbanísticas correspondientes. En una palabra, el desarrollo del capital, desarrollo medido en clave económica, política, social, tecnológica, etc., cuestiona, concibe y construye, en cada momento, el tipo de "modelo espacial" apropiado a sus intereses. Nos vamos a encontrar con tantos "modelos urbanos" como momentos históricos por los que ha deambulado la evolución del capitalismo.

Cabe plantearse, ante el intento de interpretar esta diversidad de "comportamientos espaciales", al menos dos presupuestos. En primer lugar, decir que dicha sucesión de "modelos urbanos", entendidos como la expresión de "comportamientos espaciales" específicos, responde, a su vez, al proceso de desarrollo seguido por el capital. Repito esta cuestión, porque hay que tenerla muy en cuenta. Nos estamos refiriendo, sobre todo, a aquella porción del capital que está interesada en los procesos de "producción de suelo". En la medida que éstos se han ido modificando, del mismo modo lo ha hecho la ciudad. Podemos hablar de otros componentes que intervienen en la "producción de ciudad", que condicionan, también, la propia evolución del capital, como aquellas que tienen un peso "extraeconómico", pero, realmente, a la que hay que referirse, en última instancia, para entender esta sucesión de "modelos urbanos", es al comportamiento económico que se desprende del uso concreto que se hace del espacio.

El segundo presupuesto se refiere al hecho de que deberíamos tener en cuenta que la sucesión de "comportamientos espaciales" nos permite pensar que pueden acumularse, no desaparecer sin más, en un mismo espacio. Esto quiere decir que en la ciudad actual encontramos, acumulados, diversos "comportamientos espaciales", tanto los que se daban en el siglo XIX, coincidiendo con los orígenes de la Ciudad Moderna, como los que se han sucedido a lo largo de todo el siglo XX, hasta encontrarnos con los más actualizados. Lo que sucede es que toda esta sucesión de "modelos urbanos" conforman una categoría espacial final que está controlada, dominada, por la última manifestación espacial en la que se expresan esos "modelos". Es el último "modelo urbano", impuesto por el capital más avanzado, el que impone su lógica a todos los demás.

Es así como podemos argumentar la riqueza y complejidad espacial de la ciudad. Complejidad caracterizada por la realidad de esa "mezcla" de diversos "comportamientos espaciales", unos "desfasados" y "anticuados", pero con capacidad para producir e impulsar específicas formas de vida, otros, por el contrario, más "actualizados", proporcionando más "modernidad", pero subsistiendo, inevitablemente, con aquellos otros menos "avanzados". Esta mezcla es lo que proporciona diversidad y complejidad a la ciudad, dotándola de un carácter difícil de entender y de analizar.

Podemos decir, en este sentido, que el "comportamiento espacial" del territorio, en relación con las exigencias del capital, es muy diverso, lo que explica, en cierta manera, esa yuxtaposición, en un mismo espacio, de modalidades diferentes, incluso contrapuestas. La ciudad actual se configura, en este sentido, como el resultado de un larguísimo proceso de "yuxtaposición histórica", coincidiendo comportamientos pretéritos con los más actuales, aunque, naturalmente, condicionados, aquellos, por las exigencias más actualizadas del capital. Es así como podemos distinguir, y ésta es nuestra propuesta, tres situaciones, tres casuísticas, tres "modelos espaciales", correspondiéndose, cada uno de ellos, con las exigencias que el capital ha manifestado a lo largo de su desarrollo más reciente.

LA HIPÓTESIS DE LOS TRES MODELOS URBANOS

En primer lugar, un "*modelo tradicional compacto*", modelo que se corresponde con los inicios de la industrialización, cuando la "ciudad existente" coincidía con la Ciudad Tradicional heredada. En segundo lugar, un "*modelo tradicional desagregado*". ¿Qué quiere decir esto? Que nos remitimos a un momento histórico en el que el capital exige al "espacio tradicional", una vez agotadas las posibilidades inmobiliarias que éste proporcionaba, la pérdida de cierta complejidad, y ello porque esa complejidad, propia de la Ciudad Histórica, comienza a entrar en contradicción con la necesidad, por parte del capital, de espacios sociales más simples que permitan un "esquema urbano" donde cada cual, y cada actividad, ocupe su propio lugar, asegurándose, con ello, tanto la segregación socioespacial como el negocio inmobiliario. Momento histórico que coincide con la puesta en marcha de los primeros "proyectos de extensión", como los mencionados "ensanches", o con aquellos otros que insisten en la Ciudad Heredada procediendo a su reestructuración interna. Caso, este último, que ejemplifica la ciudad de París. Esos "ensanches", a pesar de su condición de "proyectos ex-novo", se siguen comportando como "espacios tradicionales", aunque se caracterizan,

entre otras cosas, por presentar un cierto grado de desagregación, pérdida de complejidad espacial con respecto a la que caracteriza a la Ciudad Histórica. El espacio de los "ensanches" es menos complejo que el de la Ciudad Histórica, razón por la cual seguimos caracterizando a este segundo "modelo urbano" como "tradicional", pero se trata de un "espacio tradicional" que, al menos en proyecto, presenta cierto grado de desagregación espacial. No olvidemos que se trata de un espacio, el de los "ensanches", exclusivamente residencial, careciendo de todas aquellas otras actividades que, juntamente con la residencial, conforman la complejidad del espacio de la Ciudad Histórica.

Y, en tercer lugar, el "modelo urbano" al que podemos identificar con una forma específica de utilizar el suelo caracterizada por la "difusión", a lo ancho y largo del territorio, de una diversidad de "*fragmentos autónomos articulados en el territorio*". Se trata del "*modelo urbano disperso*", "ciudad" dividida en fragmentos autónomos pero muy bien articulados y perfectamente comunicados entre sí. En el marco de un "modelo" semejante, los "sistemas infraestructurales" adquieren una importancia capital. Ni qué decir tiene que se trata de la tendencia actual que siguen nuestras ciudades, tendencia materializada y asumida, con todo rigor, por la Ciudad Americana, es decir, por el territorio donde se desarrolla el capitalismo más avanzado.

¿Por qué se caracterizan y se diferencian estos tres "modelos urbanos"?

1. Modelo Tradicional Compacto

El "*modelo tradicional compacto*" lo identificamos con una fase del desarrollo del capital, con su fase originaria, en la que se está procediendo a un proceso de acumulación de beneficios al mínimo costo. Para ello, la "ciudad histórica heredada" ejerce un papel fundamental, ya que dicha acumulación se produce, en gran medida, aprovechando, al máximo, las condiciones espaciales existentes, lo que implica referirse a "sistemas infraestructurales" heredados. La ciudad es el punto de referencia de este "modelo", asumiendo la condición de base físico-infraestructural de todo proceso de producción material. La ciudad es el marco de extracción de beneficios, actuando en su doble condición de "base productiva" y "contenedor de mano de obra". Dichos beneficios se generan en la medida que se explotan sus presupuestos espaciales heredados. Se utiliza, se sobreutiliza, la Ciudad Histórica heredada sin apenas invertir en la misma. Es la fase, como decimos, en la que el capital está en un proceso de acumulación intensiva, procediéndose, para ello, a aprovechar todo lo existente. Se trata, entre otras cosas, de la sobreutilización de unas condiciones espaciales de partida que responden,

como no podía ser de otra manera, a un "modelo de desarrollo urbano" de herencia medieval, es decir, una forma de entender las relaciones socio-espaciales en el marco de un "complejo urbanístico compacto" no sometido, aún, a procesos de desagregación cercanos a la "zonificación socio-espacial".

2. *Modelo Tradicional Desagregado*

¿Qué es lo que caracteriza al "modelo tradicional desagregado"? Este "modelo", su construcción como tal, tiene mucho que ver, entre otras cosas, con los grandes "proyectos residenciales" que se identifican, por ejemplo, con los "ensanches" que se propusieron allá por la segunda mitad del siglo XIX. Con el "*modelo tradicional desagregado*" identificamos una segunda fase del desarrollo del capital, caracterizada por su disposición, tras largas y penosas luchas sociales, para hacer frente a un hipotético reparto social de beneficios expresado, sobre todo, a través de la construcción y puesta a disposición de "servicios urbanos" concretos. Es el momento en el que el capital "proyecta" la ciudad, una "ciudad equipada", preocupándose por invertir en "servicios", por cuanto ello es la garantía que asegura la presencia, y permanencia, de una indispensable mano de obra. Dichas inversiones en "servicios urbanos", tanto de carácter infraestructural, viviendas populares, equipamientos, etc., han estado condicionadas por demandas específicas derivadas del proceso de producción, pero, sobre todo, por el empuje social, expresado en forma de luchas reivindicativas, políticas, revolucionarias, etc. La "ciudad equipada" se presenta como una necesidad del propio proceso de producción capitalista, de acuerdo, pero, sobre todo, como una reivindicación social históricamente sentida.

Este "modelo desagregado", por último, se identifica con los inicios y primeros desarrollos de lo que se entiende por "planificación urbana", ya que es mediante esta práctica urbanística como se puede proceder a programar "infraestructuras", "equipamientos sociales", "viviendas", etc., en suma, es la manera de proyectar una "ciudad equipada", dotarla de esos "servicios urbanos" reivindicados por unos, imprescindibles, para otros, para alargar el proceso de producción material. Esta "planificación urbanística" se entiende, en efecto, como coordinación y control del crecimiento urbano de la ciudad, y es en función de una dinámica exclusivamente, o predominantemente, urbana, como se va gestando el Proyecto que se plantea para este tipo de categorías espaciales.

3. *Modelo Disperso como diversidad de "fragmentos autónomos articulados en el territorio"*

El tercer "modelo" se presenta como un "proceso en formación", de ahí que resulte especialmente interesante para entender la ciudad actual. Este "mode-

lo", identificado con lo que llamamos "*fragmentos autónomos articulados en el territorio*", con la "ciudad dispersa", para mejor entendernos, responde a una fase del desarrollo del capital caracterizada por su interés en intervenir en el conjunto del territorio, no tanto en la ciudad. Hoy en día, en Europa, por ejemplo, interesan más los "planes urbanísticos territoriales" que los planes propiamente urbanos. Lo habitual, hasta ahora, referido al uso de la práctica urbanística más convencional, es el hecho de identificarla, sobre todo, con el llamado "Plan General de Ordenación Municipal", con el "Plan Regulador General". El instrumento urbanístico por excelencia, dicho esto en términos generales, se sigue refiriendo aún al llamado "Plan de Desarrollo Municipal". Pues bien, la cuestión actual es que cada vez están teniendo menos importancia estos "planes de desarrollo municipal" si no aparecen referenciados a unas "directrices de ordenación territorial" o "planes estratégicos". Los "planes de desarrollo municipal" siguen siendo imprescindibles y obligatorios, pero comienzan a estar vinculados, sus determinaciones más importantes, a directrices que dimanen de determinaciones de orden territorial que se adoptan desde un "planeamiento de orden superior".

Este "modelo disperso", en efecto, se caracteriza por esto, porque el protagonista, el ámbito espacial objeto de proyecto, ya no es la ciudad sino el Territorio en el que está asentada y al que tenemos que referirnos, necesariamente, para entender, a partir de ahora, cualquier tipo de dinámica urbana propiamente dicha. Estamos asistiendo, en este sentido, a una manera de entender la "producción del suelo" en la que ya no importa tanto, y no depende tanto, del desarrollo que adquiere, o puede adquirir, la ciudad, la "mancha urbana", entendida en función de una "estrategia de saltos urbanos", como del peso que ejercen dinámicas generadas en un "ámbito territorial" de gran alcance. Podríamos hablar, incluso, de dinámicas inmobiliarias que se producen con independencia de aquellas otras que protagoniza la ciudad. Comienzan a ser muy habituales las actuaciones inmobiliarias que se desarrollan fuera de ámbitos específicamente urbanos, pero que tienen la capacidad de fortalecer otro tipo de "aglomeración urbanística". Cada vez se construye más "ciudad fuera de la ciudad", aunque contribuyendo a formalizar una nueva manera de entenderla. El crecimiento de la ciudad deja de ser continuo, aunque, como es sabido, esta continuidad se ha producido más a "saltos" que en forma de "mancha". El crecimiento de la ciudad ya no se plantea que siga esta dirección o aquella otra, apoyándose en infraestructuras existentes o proyectadas a tal fin. La ciudad que "crece" por aquí, o "crece" por allá, no constituye, en estos momentos, la preocupación fundamental de las nuevas estrategias inmobiliarias. Lo que realmente se está planteando es poner a disposición todo el conjunto territorial para que tenga capacidad de

admitir operaciones que cada vez están más alejadas de la lógica que, hasta ahora, ha seguido un desarrollo urbano tradicional. El "modelo disperso" no denuncia tanto la ausencia de "naturaleza" como la muerte del sistema inmobiliario tradicional, unido ello a la reivindicación de nuevas formas de proceder a la construcción en el territorio y del territorio. "Modelo urbano disperso" pues, como "modelo inmobiliario", no tanto como "modelo de ciudad", ya que detrás de esa concepción, en la forma de actuar sobre un territorio determinado, puede esconderse la "muerte de la ciudad".

LA CORRELACIÓN ENTRE INFRAESTRUCTURAS, PRODUCCIÓN DE SUELO,
PLANEAMIENTO URBANO, CENTRALIDAD Y CENTRO HISTÓRICO,
COMO EXPRESIÓN DEL CONTENIDO DE LOS "MODELOS URBANOS"
PROPUESTOS

Para analizar, más a fondo, el contenido de cada uno de estos "modelos", propongo utilizar, como categorías de análisis, cinco variables. Con ello, pretendemos contestar a cuestiones relativas al porqué de sus caracterizaciones concretas. Variables analíticas que hacen referencia a cinco cuestiones: Al comportamiento de las "infraestructuras", ya sean heredadas-existentes o planeadas ex-novo vía proyecto; en segundo lugar, comprobar cómo se plantean, en cada "modelo", los "procesos de producción de suelo"; en tercer lugar, comprobar, también, cómo se desarrolla, si es que tiene lugar, la práctica del "planeamiento urbano"; qué se entiende y por qué se caracteriza, en cuarto lugar, el "fenómeno de la centralidad"; y, por último, qué papel representa el "centro histórico" en cada uno de los "modelos urbanos" considerados. Este último aspecto nos parece sumamente interesante, ya que, en nuestro caso, en el ámbito europeo, el "centro histórico" sigue siendo una pieza fundamental en la ciudad para entender su comportamiento global, hasta el punto que si algo sucede en el "centro histórico" sus repercusiones se sienten, inmediatamente, en el resto de la ciudad, y si algún suceso está caracterizando el comportamiento global de la ciudad es porque al "centro histórico" se le está sometiendo a políticas urbanísticas concretas.

1. *Infraestructuras*

En el "modelo tradicional compacto", las "infraestructuras" se constituyen como un bien heredado. Éstas se expresan, fundamentalmente, en base a "formas territoriales existentes". El proceso de construcción de la ciudad se apoya, en una palabra, en los caminos y vías consolidados históricamente,

siendo el "territorio existente", en este sentido, el que actúa como auténtica infraestructura. Ello va acompañado de una ausencia de inversiones en este sector, en la medida en que lo que realmente se está planteando es una sobreutilización de lo existente-heredado. Se entiende el Desarrollo Urbano, en este sentido, como un proceso de ocupación espacial en base a un territorio que ya está dotado de infraestructuras, aunque no provenientes de un proceso paralelo de inversiones en las mismas. La construcción de este territorio se entiende como un "recrearse sobre lo existente", ya sea apoyándose en lo ya materializado (nos referimos a las infraestructuras), o reproduciendo formas urbanas canonizadas. Dicha construcción implica, a su vez, el uso de normativas urbanístico-constructivas sancionadas históricamente o por la costumbre.

Por lo que se refiere al "modelo desagregado", las infraestructuras adquieren un papel diferente. De su sentido como "formas territoriales existentes" vamos a pasar a concebirlas y considerarlas como "formas proyectadas". Observamos, en este sentido, la capacidad de dichas infraestructuras para ser "proyectadas". La ciudad no depende tanto del "sistema infraestructural existente" como de aquel otro que se proyecta, lo que se traduce en el hecho de que la construcción de la ciudad se va a debatir entre la definición previa de las "infraestructuras" y la estrechísima relación que deben mantener estas últimas con la "edificación" propiamente dicha.

Proyectar las infraestructuras significa anticipar el crecimiento urbano, haciendo partícipe del mismo a los propietarios del suelo. Plantear cómo ha ido evolucionando este sistema infraestructural, paralelamente a la evolución del Planeamiento Urbano, constituye, en este sentido, un tema de investigación clave para entender el papel que adquieren las infraestructuras en este "modelo urbano desagregado". Y decimos esto, por cuanto este "modelo" tiene como característica singular el hecho de que se ha expresado a través de una diversidad de "formas espaciales", desde el "sistema infraestructural" entendido como propuesta morfológica acabada, muy ligado al proyecto arquitectónico, hasta la concepción del mismo como "sistema metropolitano".

Lo más relevante, en una palabra, de este "modelo" es que las "infraestructuras", en efecto, comienzan a considerarse como elementos urbanísticos que no hay que dejar al azar, que, por el contrario, deben anticiparse, programarse. Y todo ello, como respuesta a las expectativas inmobiliarias que se abren y se extienden, a su vez, ante las incorporaciones programadas de nuevos territorios, hasta entonces agrícolas, a los que se les dota de capacidad para soportar procesos constructivos concretos. Estas infraestructuras, por otro lado, adquieren una doble condición, ya que, al

mismo tiempo que se proyectan para proceder a nuevas "colonizaciones territoriales", se conciben para formar parte del propio trazado de la "ciudad proyectada". "Proyectar ciudad" y "proyectar infraestructuras" se convierte, en suma, en un único proceso: El que encauza, controla y dirige su planificación como entidad urbanística.

Y, por lo que se refiere al "*modelo disperso*", identificado con la situación actual, el papel de las "infraestructuras" ha dado una "vuelta de tuerca" importante. Ahora, las infraestructuras están programadas para favorecer, sobre todo, accesibilidades territoriales. No se trata de infraestructuras pensadas para construir ciudad sino para impulsar relaciones espaciales de todo tipo. Actúan sobre el territorio, impulsan la materialización de "fragmentos autónomos" y definen, a nivel urbano, accesos entre la ciudad, propiamente dicha, y el territorio circundante. Estas nuevas infraestructuras, por tanto, no se plantean, como objetivo más inmediato, "proyectar ciudad", como así sucedía en el marco del "*modelo desagregado*". Su objetivo prioritario, como decimos, es proyectar "accesos a la ciudad". Hemos pasado, por tanto, de concebir las infraestructuras como "existencias territoriales", construidas, históricamente, sin previsión ni programación temporal, y sometidas, por otro lado, a sobrecargas urbanísticas que no se corresponden con su funcionalidad originaria, caso del "*modelo tradicional compacto*", hemos pasado de esta situación, decimos, a concebirlas como "proyectos básicos" comprometidos con propuestas urbanas concretas, sin olvidar su condición de "categorías territoriales" con capacidad para implicar todo el territorio, si es posible, en la formulación de nuevas propuestas urbanísticas.

2. Producción de suelo

En el "*modelo tradicional compacto*", los procesos de producción de suelo tienen lugar en la medida en que existen unas infraestructuras dadas históricamente. Dichos procesos, por tanto, tienen lugar por cuanto se dispone, a priori, de un "escenario urbano" dispuesto a asumir su transformación, procediéndose, para ello, vía "ordenanza-alineación" como proceso complementario para ajustar lo existente a lo deseado. Son procesos, por otro lado, sin programa y sin perspectivas futuras, cuyo horizonte más inmediato no va más allá de procurar completar la "ciudad existente", ya sea actuando en sus bordes, procediendo a extensiones que los complementen o interviniendo en su estructura interna. En cualquier caso, es la "ciudad existente" el "plano de referencia" de cualquier tipo de intervención relacionada con específicos procesos de producción de suelo. Esto quiere decir que estos procesos dependen y están íntimamente relacionados con las oportunidades que se le plantean a

la "ciudad existente", con sus posibilidades, en suma, de protagonizar transformaciones en su estructura interna. De ahí que estos "procesos de producción de suelo" tengan mucho que ver con "desamortizaciones" de "bienes eclesiásticos", "nacionales" o, en general, con decretos relacionados con "expropiaciones políticas" al amparo, todo ello, de acontecimientos sociales, algunos de carácter revolucionario, comprometidos en la eliminación de aquellos presupuestos económicos, políticos y sociales, propios del Antiguo Régimen Aristocrático.

Con referencia al "modelo desagregado, podemos decir que los procesos de "producción de suelo" se plantean estrechamente vinculados a la propia dinámica del desarrollo urbano. En base a un "sistema infraestructural", entendido, esta vez, como "proyecto, se programa una determinada cantidad de suelo, programación que no implica su realización inmediata. Un "ensanche" de población, proyecto encuadrado, perfectamente, en este "modelo desagregado", se plantea para posibilitar la entrada de una gran cantidad de suelo en un mercado inmobiliario de gran alcance, tanto espacial como temporalmente. Con los "ensanches", en efecto, se programa suelo para ser ocupado a lo largo de un tiempo indefinido. Programar, en este caso, significa anticipar, en función de un largo proceso, prácticas inmobiliarias no previstas, ya que lo importante no es tanto la práctica inmobiliaria concreta como la "disponibilidad de suelo". Y es en función de esta disponibilidad cómo se procede a su ocupación de forma "discontinua", no necesariamente en régimen de continuidad con la Ciudad Histórica heredada, con la Ciudad Tradicional Compacta. Esta "discontinuidad" inaugura una nueva forma de proceder a la construcción de la ciudad, ya que a partir de este momento, con las nuevas expectativas que permiten el hecho de poder "proyectar ciudad", de anticipar, en función de lo proyectado, se abre el camino para que propietarios de suelo, financiadores, entidades de crédito, empresas constructoras, usuarios...etc, se inmiscuyan, muy activamente, en los procesos de producción de suelo y de construcción de todo tipo de artefactos inmobiliarios. Y para que esto se desarrolle con toda libertad, para que se cumpla la política del *laissez faire*, estos "agentes urbanos" deben contar con posibilidades que les garanticen no someterse a reglas caducas de "continuidad espacial". No pueden esperar a que se completen, desde el punto de vista de su ocupación inmobiliaria, unos territorios, los más próximos a la "ciudad existente", para iniciar aquellos otros que los hagan coincidir con sus propiedades. Los nuevos agentes inmobiliarios materializan sus operaciones en cualquier parte del territorio proyectado a tal fin, sin esperar a que se produzca la "continuidad espacial" con lo ya construido. Una práctica semejante, por otro lado, condiciona un desarrollo urbano que permite la reten-

ción de suelo, produciéndose, como resultado final, un "crecimiento a saltos". Esta es la clave para entender estos procesos de producción de suelo, así como el porqué de su contenido de signo, irremediamente, especulativo, ya que el negocio inmobiliario se presenta, en todo momento, como una operación anticipada por aquellos que conocen los mecanismos e instrumentos con los que se proyecta y construye la ciudad.

Si en el marco del "modelo tradicional desagregado", los procesos de producción de suelo se desarrollan en estrecha relación con la lógica que dimana del "crecimiento espacial de la ciudad", en el "modelo disperso", que se manifiesta a través de esos "fragmentos autónomos articulados en el territorio", dicho proceso de "producción de suelo" aparece mucho más interesado en proceder a "estrategias territoriales" que no tienen por qué depender, exclusivamente, de la dinámica específica de la ciudad. La cuestión, ahora, no depende tanto de impulsar, o no, el crecimiento de la ciudad, como de poner en marcha "estrategias territoriales" de mayor alcance. Podemos hablar, en este sentido, de la puesta en valor de nuevos ámbitos geográficos en función de "estrategias territoriales". Ya no se trata, como en el caso anterior, de acometer procesos de "producción de suelo" en la medida en que están condicionados por la manera de proceder a un "desarrollo urbano" específico. Dichos procesos, en este "modelo disperso", están impulsados en la medida en que se pone en valor un territorio en función de estrategias infraestructurales concretas. Puesta en valor que puede, incluso, no depender de la manera de "ordenar y proyectar" el uso del territorio. No depender, en suma, de "estrategias públicas". Esta "puesta en valor" puede estar a merced de la voluntad de los propietarios del suelo, quienes emprenden acciones urbanizadoras con capacidad para condicionar y reconducir futuras "redes de infraestructuras". El suelo calificado, urbanísticamente hablando, abandona su carácter tradicional urbano para inmiscuirse e identificarse con categorías territoriales que superan las que, hasta ahora, ha representado la ciudad propiamente dicha.

3. Planeamiento Urbano

En el marco del "modelo tradicional compacto", estrictamente, no podemos hablar de "planeamiento" como tal, ya que no se plantean perspectivas de futuro ni un control específico del crecimiento, por cuanto todo esto supondría poner en entredicho la sobreutilización de que está siendo objeto la "ciudad existente". Planificar, en este caso, significa "recrear" o "reproducir" la "ciudad existente". Se trata de un "planeamiento" de medidas a tomar para que dicha sobreutilización no alcance cotas excesivamente dramáticas,

sobre todo desde el punto de vista de la "higiene urbana", adaptando, en todo momento, al "artefacto urbano" para que cumpla unas mínimas condiciones de salubridad que garanticen la reproducción social. Podemos hablar, en este sentido, de la puesta al día de prácticas que desarrollan procesos de producción de suelo que no responden a determinaciones urbanísticas programadas, ya que la ciudad, como queda dicho, no es objeto de proyecto, sólo de transformaciones puntuales al margen de expectativas vinculadas con la Planificación. El hecho de que no se considere necesario planificar la ciudad, por cuanto se entiende que el "plano de ordenación", al que remitirse, es la propia "ciudad existente", no quiere decir que la ciudad no se somete a ninguna "lógica de ordenación". Con esta manera de entender la construcción de la ciudad, completándola, densificándola, actuando en bordes... etc, no se evita la adopción de medidas urbanísticas que aseguren la materialización de una cierta "división social del espacio". Porque, esto último, realmente, es la cuestión fundamental. Con "planificación", o sin ella, lo que se intenta "proyectar" es un "modelo urbano" en el que la "segregación socioespacial" asegure el orden político y social requerido, orden que, al mismo tiempo, resulta imprescindible para garantizar el negocio inmobiliario, es decir, para que cada promotor sepa, con toda exactitud, qué puede emprender en todos y cada uno de los ámbitos territoriales que van a acoger los nuevos desarrollos urbanos. Conocer, todo esto, por anticipado, es una cuestión que se deduce de la "calidad social" asignada a cada espacio, es decir, del contenido social de cada uno de ellos. En suma, se están programando los distintos espacios sociales que garanticen un proceso constructivo acorde con el desarrollo del negocio inmobiliario. Y para ello no es necesario tanto la puesta en marcha de un proceso de "planificación urbanística" como aquellos otros procedimientos que "regulen la construcción", estableciendo, en una palabra, el tipo de edificio a construir, las "alineaciones" a respetar, etc. Se regula la construcción, no la "ordenación de la construcción," ya que esto último sólo sería posible, a su vez, en el marco de una "ordenación urbanística" general de la ciudad que, en este "modelo tradicional compacto", como decimos, no ha lugar. Regulando la construcción es posible conformar un tipo de "segregación socioespacial" que se expresa, sobre todo, en el ámbito residencial representado por el edificio en concreto, es decir, creando un universo social concentrado en un mismo espacio, aunque diferenciando por niveles. Se trata del primer ensayo moderno de segregación que, años más tarde, adquirirá connotaciones espaciales en extensión, es decir, que vamos a pasar de una "segregación vertical" a otra de carácter "horizontal", por sectores urbanos. Para la primera, basta "regular la construcción", mientras que para la segunda se requiere una "ordenación"

de la práctica inmobiliaria estrechamente vinculada con la "planificación urbanística".

Con el "modelo desagregado" es con el que hacemos coincidir, plenamente, el origen, desarrollo y formación de una "práctica urbanística" que asume la "planificación" como una de las medidas, o instrumentos técnicos, a tomar para ir adaptando las demandas sucesivas del capital en su estrecha relación con los procesos económicos que se decantan en función de concretos desarrollos urbanos. En el marco de este "modelo desagregado", en efecto, se produce la formación de la disciplina que hace referencia a la práctica del "planeamiento urbanístico". Esta práctica se ha distinguido, y se distingue, entre otras cosas, porque se ha ido manifestando de forma diferente dependiendo de las demandas que exigía esa fracción del capital interesada en los procesos de producción de suelo. Podemos observar, desde que se pusieron en marcha los primeros grandes proyectos urbanos, allá por la segunda mitad del siglo XIX, hasta nuestros días, toda una serie de alternativas urbanísticas diferentes entre sí, como diversos se presentaban los ámbitos geográficos, contextos sociales, regímenes políticos, etc., en cuyo marco se planteaban dichos "proyectos urbanos". Estos "proyectos", o "planes", por otro lado, se extienden y sistematizan, por primera vez, como corresponde, además, a los intereses del capital, a todo el territorio de la ciudad. Estamos hablando, por tanto, de "intervenciones urbanísticas que pierden la parcialidad que, hasta ahora, las distinguía para, ya de forma habitual, aplicarse a la totalidad de la realidad urbana.

Decimos, que no podemos hablar de una única manera de entender la "planificación urbanística", como tampoco se han expresado los intereses del capital asumiendo y desarrollando una única forma de proceder a los procesos de producción de suelo. Podemos establecer, en este sentido, y en el marco de este "modelo tradicional desagregado", hasta cinco manifestaciones referidas a otras tantas formas de concebir y de plantear la práctica de la "planificación urbanística", desde los primeros "ensanches" de población, que se extendieron por toda la Europa Mediterránea, durante la segunda mitad del siglo XIX, hasta la vuelta a la adopción, durante la década de los años ochenta (1980), aunque con otro sentido y con diferentes perspectivas de desarrollo, de "planes morfológicos" de herencia decimonónica. Entre unos y otros, las propuestas de los CIAM, el auge de la "zonificación", primero a escala urbana, más tarde a nivel metropolitano, etcétera.

3.1. *Los primeros Planes Morfológicos*

En el marco de esta sucesión, en el tiempo, de diferentes formas de "planeamiento", consideramos, en primer lugar, los "planes" que podríamos deno-

minar, genéricamente, como "planes morfológicos", es decir, propuestas urbanísticas concebidas como documentos propositivos cerrados que, en cierta manera, reproducen, aunque con una voluntad de acción desagregadora, relaciones socioespaciales identificadas con la ciudad existente-heredada. Lo específico de estos "planes morfológicos", con respecto a las maneras de entender la "ordenación" en el marco de la "ciudad compacta", reside en que el nuevo "espacio proyectado" se somete a una incipiente "zonificación". La primitiva concepción del espacio urbano, como "espacio compacto", en este sentido, va a ir desapareciendo para materializarse, en su lugar, aquel otro en el que la "zonificación" se impondrá como realidad urbanística en construcción. De ahí que a este segundo "modelo" lo sigamos calificando como "tradicional", aunque, y esta es la novedad, sometido a un cierto grado de "desagregación socioespacial". "Tradicional", en la medida en que aún se concibe dotado de las características propias del "espacio compacto", y "desagregado" por cuanto esa "compacidad" sigue persistiendo, aunque, cada vez más descompuesta y redistribuida, espacialmente, en función de ámbitos urbanos homogéneos, es decir, destinados, vía proyecto, a un uso determinado y concreto.

3.2. Las propuestas urbanísticas de los CIAM como "paradigmas morfológicos"

Esta apuesta por los "planes morfológicos", adquiere connotaciones paradigmáticas con las propuestas de los CIAM, muy concretamente referidas a los "ensayos urbanísticos" que realizó Le Corbusier. El proyecto para una "Ciudad Contemporánea", la "Ciudad para Tres Millones de Habitantes", la "Ville Radieux", el "Plan Voisin", etc., propuestas urbanísticas plateadas por Le Corbusier como, "variantes sobre un mismo tema", expresan, con claridad y rotundidad, esa insistencia en la manera de concebir la ciudad como una entidad espacial cerrada, ausente de posibilidades de extensión, concebida en función de "juegos sistematizadores" consistentes en comprobar las posibilidades constructivas que pueden desarrollar "tipos arquitectónicos" uniformes aplicados a todo un territorio, juegos, por tanto, en los que la arquitectura ocupa un lugar destacado en esa "regulación morfológica". Se puede decir que Le Corbusier apenas inventa nada con estas propuestas, ya que la ciudad que propone se presenta, en el fondo, como la posible formalización final del recorrido que estaban siguiendo, por entonces, los procesos urbanos que protagonizaban la historia de la ciudad europea durante las primeras décadas del siglo XX.

3.3. *Los Planes Zonificadores específicamente urbanos*

De los "planes morfológicos", caracterizados porque sólo son capaces de controlar una parte del desarrollo urbano, el que hace referencia a un "continuo arquitectónico" delimitado previamente, anticipado en base a una propuesta cerrada sin posibilidades de extensión, al menos desde la legalidad del proyecto así planteado, vamos a pasar a un tipo de "plan" que apuesta por el control global de la ciudad desde la práctica de la "zonificación". Con este procedimiento, los nuevos sectores urbanos proyectados se definen mediante asignaciones de usos a territorios concretos, posponiéndose las propuestas arquitectónicas finales para un posterior desarrollo de los contenidos determinados por el "plan" adoptado. Se definen, por tanto, "usos de suelo", de los que, desde el "plan", no se garantiza, ni se establece, su formalización arquitectónica final. Dichas asignaciones, por otro lado, están planteadas, sobre todo, como "cantidades de edificación" a materializar en un futuro, siguiendo lo establecido en el "programa de actuación" del "plan". Su contenido cuantitativo, por tanto, es muy relevante. Esta es la razón por la que a este tipo de "planos" se les ha responsabilizado del extraordinario proceso especulativo que protagonizaron nuestras ciudades, sobre todo entre los años 1950 y 1975.

3.4. *Los Planes Zonificadores de alcance Territorial Metropolitano*

Si en un primer momento, que coincide con los años cincuenta-sesenta, estos "planos zonificadores" se alzan como la alternativa más habitualmente utilizada para encauzar "crecimientos urbanos cuantitativos", ya que, al menos, en el caso de la Europa del Sur, se estaba demandando, por parte del capital, su fracción interesada, como decimos, en procesos de "producción de suelo", una acumulación rápida, posteriormente la atención, casi exclusiva, hasta entonces, en la cuantificación de la "mancha urbana", se sustituye por aquella otra que extiende su mirada hacia ámbitos territoriales localizados fuera de la "ciudad continua", aunque conformando con ella un "conjunto metropolitano". De los "planos zonificadores", exclusivamente urbanos, en efecto, vamos a pasar a aquellos otros que se decantan por la "ordenación" de "territorios metropolitanos". Se consolidan, de esta manera, los Planes de Áreas Metropolitanas como respuesta, decimos, a la ampliación de las demandas que el capital expresa en su vertiente territorial. La "ciudad tradicional" deja de ser el único campo posible de "operaciones inmobiliarias" para implicar, a partir de entonces y como objeto de planificación, a conjuntos urbanos más amplios. Para la definición de estos nuevos conjuntos se cuenta, y esta es la novedad, con los "núcleos rurales", que, hasta entonces, han estado al margen de la "ciudad central". Los nuevos ámbitos metropo-

litanos acumulan y absorben a estos pequeños conjuntos rurales, haciéndoles dependientes de la "ciudad central" e imponiéndoles comportamientos acordes con dinámicas inmobiliarias exigidas por específicas reestructuraciones productivas que acompañan a la formación de estas "áreas metropolitanas". Estos "núcleos rurales", al contacto con el poder que ejerce la "ciudad central", van abandonando, paulatinamente, su condición originaria de territorios independientes para comportarse como fragmentos pertenecientes a un nuevo tipo de entidad urbanística.

La "zonificación", como técnica urbanística, se aplica, también, a estos "planes metropolitanos". Ahora, se trata de una "zonificación" que desborda antiguos límites municipales, extendiéndose a un territorio mucho más amplio. Asistimos, por tanto, a un proceso de extensión de la "zonificación", sin forma espacial, a la totalidad de un territorio cuyas actividades y funciones están determinadas por los requerimientos demandados por la "ciudad central".

3.5. Los Planes como instrumentos de Cualificación Urbanística. ¿Recurso a decimonónicos Planes Morfológicos?

Después de la experiencia habida con estos "planos zonificadores", ya sea a nivel estrictamente urbano, o aplicados a ámbitos territoriales de alcance metropolitano, siempre en el marco de este "modelo urbano desagregado", se entra en una etapa, que coincide con el último tercio del siglo XX, sobre todo con la década de los ochenta, en la que se reflexiona acerca del nuevo papel que debe desempeñar la disciplina del Urbanismo. Esta reflexión se apoyaba, sobre todo, en una crítica rigurosa a propósito de las secuelas desastrosas que tales "planes zonificadores", concebidos, se decía, como simples propuestas cuantitativas, habían dejado en la ciudad y en su territorio circundante. La cuestión, a partir de esta reflexión, consistió en establecer los mecanismos apropiados para, mediante la formulación de una concreta "reforma urbanística", fortalecer los aspectos cualitativos de la ciudad, cómo, en una palabra, se podría reorientar el papel de la disciplina hacia aquellos contenidos que centrasen su interés en dotar a la ciudad, hasta ahora entendida en "clave cuantitativa", de la cualidad que se le había estado negando. Todo ello coincidió, además, con un cambio radical referido a los comportamientos demográficos que estaba expresando la ciudad. Durante la década de los ochenta, en efecto, se comprobó que la ciudad apenas mostraba síntomas en el crecimiento de su población. Oportunidad inmejorable, se pensó, para "cualificar la ciudad", por cuanto la ralentización del crecimiento demográfico facilitaría una acción semejante. Si las ciudades no crecían, era el momento para hacer frente a su cualificación interna. Que toda la actividad urbanística

se orientase y se preocupase, en una palabra, por acometer intervenciones que recualificasen lo que había sido objeto, hasta entonces, de un tratamiento puramente cuantitativo. Se va a pasar, en este sentido, de una situación caracterizada por un "crecimiento urbano cuantitativo" a otra, muy distinta, en la que se apuesta por una "reforma urbanística" que tenga como objetivo la materialización de un crecimiento urbano basado en el principio de la "contención cualitativa".

Un ejemplo de este tipo de "planes" lo representa la propuesta urbanística que se planteó en Madrid. Se trata del Plan General de Ordenación Urbana aprobado hacia 1982-83, "plan" que sustituía al antiguo Plan Metropolitano vigente desde el año 1963. Con este nuevo "plan", decimos, se vuelven a manifestar presupuestos disciplinares muy cercanos a planteamientos de tipo morfológico, aunque ello no significa una supeditación, exclusiva, a la "forma", sino una actitud decididamente implicada en dotar a la ciudad existente de la "cualidad urbanística" que le había sido negada durante casi cuarenta años de historia. Se trata, en suma, del primer "plan democrático" que se ofrece a la ciudad de Madrid. Esta se concibe como una ciudad que tiene que acabarse, rematarse, antes que extenderse. Ello supone prestar atención preferente a los "espacios intersticiales" que han quedado vacíos, sin forma ni contenido, aunque en situación de "espera", consecuencia, todo ello, de esa manera de entender la construcción de la ciudad como un proceso de ocupación de suelo determinado por un "crecimiento a saltos" de signo especulativo.

3.6. *El Plan como instrumento de Estrategia Territorial en el marco del "Modelo Urbano Disperso"*

El entendimiento de lo que es "plan", en el "modelo disperso", adquiere otras características muy diferentes. Se puede decir, de forma general, que la ciudad, como tal entidad urbanística, comienza a presentarse, bajo la influencia de este "modelo urbano", como una realidad social en la que la idea de "continuidad", como proceso de desarrollo y de construcción de un espacio, comienza a ponerse en entredicho, adquiriendo, ese proceso, unas connotaciones muy diferentes con respecto a lo que hasta ahora se entendía por "crecimiento continuo". Ahora, la continuidad la proporciona no tanto la permanencia de recorridos que deambulan por espacios urbanos, diferentes aunque relacionados entre sí, como aquella otra que es proporcionada por "sistemas infraestructurales" yuxtapuestos a realidades geográficas diversas y contradictorias.

La razón de todo ello hay que buscarla, quizás y entre otras cosas, en el hecho de que se ha producido un cambio radical en la localización del

empleo, del trabajo, lo que está caracterizando, realmente, un tipo de "modelo espacial" que denominamos "disperso", atendiendo a la forma espacial concreta que manifiesta y expresa. Se trata, en efecto, de una forma en la que el principio tradicional de la "continuidad espacial" se ha perdido. La "continuidad espacial" clásica obedecía a unas ciertas exigencias demandadas por el tipo de organización del trabajo, de la producción material. Si estas condiciones se han modificado radicalmente, sus manifestaciones espaciales han seguido el cambio producido a tal efecto. Un cambio en el empleo, un cambio en el trabajo, ¿qué quiere decir esto? Que las empresas, de todo tipo, prefieren el "coste" derivado de la distancia, un localizarse "más allá", al "coste" de las "diseconomías" que se deriva de una "posición central". Creo que aquí está la clave para entender esa pérdida de "complejidad", casi total, que se está produciendo en la ciudad, en la "ciudad tradicional". Dicha disolución de lo "complejo" está generando, y manifiesta, diversos tipos de "centralidad", así como una variedad de formas de concebir el "espacio industrial" o "empresarial", dicho esto en términos generales. Si hasta ahora, tanto en el marco del "modelo tradicional compacto" como en el "modelo desagregado", se ha utilizado lo existente para invertir menos en infraestructura, la sobreutilización de que ha sido objeto históricamente llega un momento en que hace inservible dicho "existente" a causa de las "diseconomías" que genera y produce la densificación continua a que ha sido sometido. Es el momento de pensar en alternativas, y éstas se decantan hacia la adopción de "localizaciones dispersas", condicionadas, eso sí, a estar servidas infraestructuralmente, ya que a la "empresa" le interesa más invertir, aunque esté a distancia, que soportar esas "diseconomías" generadas por los inconvenientes derivados de la sobreutilización de la "centralidad histórica".

Esto no quiere decir, sin embargo, que la utilización de los "lugares centrales" no sea objeto de atención para desarrollar en ellos actividades económicas concretas. Todo lo contrario. Lo que sucede es que el uso de las "zonas centrales" cambia de significado, produciéndose una eliminación paulatina de la actividad económica tradicional que se ve más afectada por el efecto de las citadas "diseconomías", para introducir, en su lugar, un tipo de actividad económica mucho más ligada a asuntos de dirección y gestión de la producción, sobre todo en aquellos aspectos que tienen mucho que ver con una "expresión representativa", con el prestigio que proporciona, por ejemplo, ocupar un lugar destacado en la ciudad desde el que se expresan y despliegan decisiones concretas. Podríamos hablar, en este sentido, de un "espacio social productivo" como uno de los objetivos de la burguesía, en paralelo, aunque en un momento histórico más avanzado en el proceso de

desarrollo del capital, a la construcción de un "espacio social" concretamente identificado con su residencia. Todo ello va acompañado, a su vez, de una extensión, en superficie, de las citadas "áreas de centralidad", hasta el punto que, hoy día, podemos considerar que en el conjunto de la Ciudad Tradicional, que incluye, además del Centro Histórico, las primeras extensiones burguesas junto con algunos de los originarios espacios periféricos obreros, se está definiendo un nuevo concepto de "centralidad" que se extiende, al menos esta es la tendencia, a la casi totalidad del "espacio tradicional" así definido y delimitado.

Planificar esta nueva "entidad urbanística" debe significar proceder al uso de nuevos instrumentos técnicos, sobre todo plantearse que la "planificación tradicional", aplicada a una concepción del desarrollo urbano entendido en clave de "continuidad-compacidad", comienza a ser prácticamente inservible ante la nueva situación que se está consolidando. El "planeamiento urbano", en este sentido, y en el marco de este "modelo urbano disperso", adquiere, cada vez más, un carácter de "planeamiento territorial", como territoriales son las estrategias de suelo que se están poniendo en marcha. Estamos en un momento en el que si bien, por causa de la autonomía municipal, es ineludible la figura del Plan General de Ordenación Urbana, este instrumento urbanístico, sin embargo, está cada vez más condicionado por otras figuras de planeamiento de orden superior. Además, determinadas preocupaciones actuales por cuestiones de orden territorial, que tienen que ver con el papel a cumplir por espacios geográficos de calidad, como impulsores de procesos de producción de suelos dispersos y discontinuos, están condicionando la puesta en escena de propuestas urbanísticas que tienen en cuenta la ciudad pero, eso sí, en su estrecha relación con un territorio mucho más amplio. Figuras urbanísticas como las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Regionales, etc., son las que comienzan a proliferar de forma muy habitual como instrumentos de ordenación y control del desarrollo urbano.

4. Caracterización del Fenómeno de la Centralidad

Por lo que se refiere al "modelo tradicional compacto", ya hemos comentado que se caracteriza, entre otras cosas, por el dominio que ejercen los procesos que fortalecen un desarrollo urbano que apuesta por la "continuidad espacial". No observamos, en este sentido, al menos de forma dominante, la confrontación entre espacios diversos localizados en el marco general de lo "urbano". La contraposición espacial más destacada gira, aún, en torno a la contradicción "campo-ciudad". Aún no es verificable, en términos globales y

extendida a la totalidad de lo urbano, la contradicción "centro-periferia", consustancial, esta última, con un posterior "modelo urbano desagregado", por cuanto la construcción de la ciudad, en el "tradicional compacto", se expresa, decimos, en términos de "continuidad espacial", planteándose su "desarrollo urbano" en clave "reproducción-recreación" de la "ciudad existente". Esto no quiere decir que no observemos "centros", "áreas de centralidad", "lugares centrales", etc., en este, el "modelo compacto". Existen "centros", aunque su valoración como tal hay que entenderla más en sus manifestaciones ideológico-institucionales que en clave económica. El "centro", en realidad, es la Ciudad, sobre todo por el papel que ejerce con respecto al "territorio-campo" que domina, y sobre el que pesa una actividad económica agraria aún muy importante.

En el "modelo urbano desagregado", la contradicción a la que hacemos referencia adquiere, de una manera rigurosa, una clara contraposición "centro-periferia". Vamos a pasar, en este sentido, del entendimiento de la "centralidad", como manifestación concreta de la contradicción "ciudad-campo", propia del "modelo compacto", a aquel otro en el que dicha contradicción se expresa dentro de lo "urbano", adquiriendo, por tanto, la forma de un encuentro contrapuesto entre espacios específicamente urbanos, contraposición, en una palabra, limitada al ámbito interno de la propia ciudad.

Téngase en cuenta, para entender esta nueva manera de expresarse el fenómeno de la "centralidad, que este "modelo urbano desagregado" se caracteriza, entre otras cosas, por la correlación de fuerzas que se establecen entre la "reforma de la ciudad antigua", de la "ciudad tradicional", y el consiguiente "crecimiento periférico". La Ciudad Tradicional, el Centro Histórico, es objeto de "reformas interiores" por cuanto, en este "modelo urbano", el papel que se le ha asignado, para que lo cumpla con todo rigor, es el de expresarse y potenciarse como "lugar central", y todo ello es posible, y entraña una lógica determinada, en la medida en que se procede a una extensión indiscriminada de la ciudad. "Extensión", por tanto, como proceso urbano que aparece condicionado, entre otras cosas, por las "reformas interiores" emprendidas, por el cambio de función a que se somete el "espacio tradicional heredado". Pero, el proceso, en realidad, es dialéctico, lo que quiere decir que esas "extensiones", inducidas, en gran medida, por los cambios a los que se somete la Ciudad Histórica, contribuyen, aún más, a fortalecer su condición de "espacio central". Es por ello por lo que argumentamos que, en el marco de este "modelo desagregado", la "centralidad" se configura como un fenómeno urbano específicamente condicionado por la forma en la que se lleva a cabo la construcción de la ciudad. Dicha "centralidad" se manifiesta en la medida en que se procede a extensiones indiscriminadas,

lo que condiciona la pérdida de complejidad de la Ciudad Histórica, encauzándola, en contrapartida, hacia su consolidación como "centro" de la nueva aglomeración urbana así pensada, proyectada y, finalmente, construida.

Y, por lo que se refiere al "modelo disperso", ¿qué caracterización adopta el fenómeno de la "centralidad"? Este fenómeno adquiere un significado acorde con las nuevas estrategias de suelo que se desarrollan en este marco de la "dispersión espacial". La "dispersión residencial", una de las manifestaciones más expresivas que identifican a esta nueva forma de proceder a la producción y consumo del espacio, arrastra y proporciona toda su lógica, como no podía ser de otra manera, a una "dispersión de la centralidad". Bien entendido que podemos, y debemos, comenzar a observar y a entender, al menos, dos tipos de "centralidad". En primer lugar, la que se genera en función de la "dispersión", muy relacionada con el fenómeno de un nuevo ocio-consumo que se expresa y desarrolla desde la producción de nuevas formas de vida. Y, en segundo lugar, aquella otra que continúa consolidándose en los "espacios tradicionales", constituyéndose y caracterizándose, esta última, por el hecho de que los lugares donde se espacializa y con los que se identifica, adquieren, cada vez con más contundencia, su condición de "ámbitos sociales exclusivos", es decir, sólo accesibles, tanto desde la posesión de la residencia como desde el consumo del tiempo libre, a rentas económicas muy holgadas.

Podemos hablar, en este sentido de procesos de "desdoblamiento espacial", tanto por lo que se refiere a la manifestación del fenómeno de la "centralidad" como a la de aquellos otros que se responsabilizan de la materialización de la diversidad de elementos urbanos que conforman la lógica de una entidad urbanística. Dicho "desdoblamiento" se expresa, sobre todo, en función de la presencia, en el espacio, de "diversas centralidades" que acompañan y, en cierta manera, siguen la localización de "diversos espacios residenciales". Diversas "centralidades", diversos "espacios residenciales" que expresan una nueva correlación entre espacios urbanos contradictorios.

Ya no podemos hablar de un "modelo centro-periferia", propio de un proceso de "desagregación" iniciado, sino de una diversidad de relaciones socioespaciales. Situación que podemos reducirla, para entendernos, a la contradicción que se deriva del hecho de "vivir en Centralidad", en el marco, por tanto, de espacios equipados y servidos, frente a aquella otra situación que se caracteriza, por el contrario, por un "vivir en periferia", es decir, alejados de formas de vida de calidad. La contradicción, en una palabra, puede plantearse en la medida en que se vive, o no, cercano a calidades concretas, es decir, en función de la disponibilidad de servicios que se identifican con el "espacio social" concreto que se consume de acuerdo con la

renta económica disponible. Nunca, como ahora, se ha expresado una independencia tan radical entre consumir un "espacio central" y el hecho de que se identifique, o no, con la "centralidad histórica". Podemos decir, en este sentido, que con el "modelo disperso" se impulsa la construcción de la "centralidad" allí donde un espacio social concreto está en proceso de consolidación y desarrollo.

La caracterización del fenómeno de la centralidad se va a configurar, a partir de ahora, en función de la construcción de espacios sociales específicos, y todo ello independientemente de su relación con la "centralidad histórica" propiamente dicha. ¿Quiere esto decir que dicha "centralidad" ha dejado de ser el resultado de un largo proceso histórico, adoptando aspectos que tienen que ver, sobre todo, con la creación de "ghettos residenciales" concebidos como "lugares exclusivos", donde se reúnen "rentas económicas" de un cierto nivel? ¿Qué sucede, en esta nueva situación, con la "centralidad histórica", y cuál es la relación entre ésta y las "nuevas centralidades" consolidadas en paralelo al desarrollo de las, también, nuevas "entidades residenciales de clase"? Éstas son algunas de las cuestiones que habría que formularse para intentar entender la caracterización de la "centralidad" en el marco de este "modelo urbano disperso" que identifica la realidad más cercana a nuestras vivencias actuales. Y, para aclarar algunas de dichas cuestiones formuladas, con la intención de contribuir al debate correspondiente, veamos, por último, cómo ha sido entendido el papel del "centro histórico" atendiendo a los tres "modelos" que estamos analizando.

5. El papel del Centro Histórico

En el "*modelo compacto*", la valoración que se hace del "centro histórico" no es independiente de aquella otra que se hace de la ciudad en su conjunto. Podemos decir, en realidad, que en el ámbito de este "modelo" no se tiene aún conciencia de lo que significa, y significará, el "centro histórico" como "fragmento autónomo" en el conjunto de la ciudad, ya que dicha conciencia, como decimos, recae sobre la ciudad total, en la que el citado "centro" representa su manifestación más depurada. Hablar de "centro histórico" como algo separado, o diferente, de la "ciudad total", no tiene mucho sentido en el marco de este "modelo compacto". En la "ciudad compacta" priman, a la hora de valorarla, categorías que expresan permanencias históricas relacionadas con determinados monumentos, pero no con respecto a la "ciudad histórica" en su conjunto, ya que esta "ciudad" es la realidad espacial existente. Téngase en cuenta que, incluso, cuando se procede a extender la ciudad, a agregarle nuevos tejidos urbanos, se hace con la conciencia de que

se está reproduciendo, y por tanto construyendo, "ciudad histórica". La "ciudad histórica", el "centro histórico", no existe como problema, sino como realidad donde se desarrolla la vida social y económica, como corresponde a su condición de "ciudad total".

Es en el marco del "modelo desagregado" cuando comienza a tenerse conciencia del papel importante que puede representar el "centro histórico" en el conjunto de la ciudad, coincidiendo, todo ello, con la caracterización del fenómeno de la "centralidad" a través de la relación contradictoria que enfrenta al "espacio central" con el "espacio periférico". Entramos en un momento histórico, coincidente con el salto a escena del "modelo desagregado", en el que, aunque de forma muy diversificada y, en muchas ocasiones, contradictoria, el "espacio tradicional heredado" se adopta como un fragmento urbano con capacidad para condicionar, en gran medida, el comportamiento de la "ciudad total". Diversificación que oscilará entre la "conservación monumental" más retrógrada y su valoración como un "espacio social popular". El "centro histórico", en cualquier caso, deja de ser un lugar marginal, aunque a veces lo desmienta su capacidad para acoger a las capas sociales más discriminadas, para convertirse en un espacio de referencia para las políticas urbanas a emprender en el ámbito general de la ciudad en su conjunto. Podemos decir, en este sentido, que dependiendo de las políticas urbanísticas que se apliquen al "centro histórico" así se manifestarán concretos comportamientos espaciales en el resto de la ciudad.

Por lo que se refiere al papel del "centro histórico" en el "modelo disperso", podemos decir que emerge como una realidad urbanística cada vez más alejada, más distante, cualitativamente hablando, del "campo territorial" que conforma la "dispersión urbana". Hoy día, podemos decir que la "ciudad histórica", incluso la "ciudad tradicional" en su condición de "espacio histórico" más global, se está considerando, cada vez más, como "totalidad central", ocupando un lugar preponderante en el conjunto del territorio. Y al decir que toda esa "ciudad tradicional" está, en realidad, adoptando el papel de "centro" no lo decimos en el sentido de que sea usado, utilizado, por todos, sino que se trata de una "centralidad" que emerge como una forma de vida concreta muy cercana a la "exclusividad social". El problema del "centro histórico" se reduce, ahora, a cualificar este espacio, considerando, incluso, el que identifica, a mayores, con la "ciudad tradicional", representada, como ya hemos comentado, por el "centro histórico", propiamente dicho, más las agregaciones coincidentes con la construcción material del "modelo compacto". Se intenta cualificar, decimos, esta "totalidad" a mayores, en la medida en que va a convertirse, así, al menos, se proyecta y se piensa, en un lugar para desarrollar actividades económicas direccionales y de calidad,

paralelamente a su condición de asiento de los sectores sociales que las gestionan, controlan y participan activamente en su desarrollo productivo.

Atendiendo al "desdoblamiento" que planteábamos con anterioridad, podemos decir, por lo que respecta al papel del "centro histórico" tradicional, que tal "desdoblamiento" va a expresarse potenciando su condición de espacio selectivo y excluyente. Muchas de la actividades que, hasta ahora, se desarrollaban en el espacio propio de la Ciudad Histórica, sobre todo las orientadas hacia el consumo del tiempo libre y desarrollo del ocio, se van a sentir desplazadas hacia aquellos otros lugares identificados con las "centralidades periféricas". Se trata, eso sí, de una tendencia muy reciente que está facilitando la implantación de nuevas formas de consumo, apropiación y estancia, en los "espacios históricos tradicionales".

Del mismo modo que, allá por los años sesenta, comenzó a observarse una tendencia en los Centros Históricos, encauzándose específicos procesos de expulsión de la vivienda popular y de los equipamientos de base, íntimamente relacionados con dicha residencia, facilitando, con todo ello, su elitización y su disposición a ser consumidos por actividades económicas y grupos sociales no coincidentes con su dinámica histórica más tradicional, hoy día dichos procesos de expulsión, paralelamente a la voluntad que siguen expresando de acabar con los resquicios que restan de dicha dinámica tradicional, están mostrando su interés, además, por eliminar aquellas cuotas de consumo que "deslucen" su carácter de "zona exclusiva". Las "centralidades periféricas", en este sentido, asumen una porción del consumo que hasta ahora sólo se manifestaba en el marco de la "ciudad histórica", dejando a ésta el camino libre para seguir impulsando su condición de espacio de calidad exclusivo.

Podemos observar, en este sentido, una diferencia entre la "centralidad" que asume la "ciudad histórica" y la que se reparte por la "periferia". Las dos son importantes, pero mientras la que se acumula en la "ciudad", propiamente dicha, se está encauzando por los caminos que conducen hacia su privatización y consumo restringido, tanto de las actividades como del espacio urbano, hasta ahora supeditado, sin ninguna ambigüedad, a disposiciones públicas, en la "periferia", por el contrario, se manifiesta un tipo de "centralidad" estrechamente vinculada con el "consumo de masas". Privatización de los lugares identificados con la historia más relevante, más consumible, de la ciudad, que no es más que el primer paso para extenderla hacia toda la ciudad que hemos identificado con su condición de "espacio compacto". Valoración, por tanto, de lo "urbano" frente a lo "disperso". Ahora, comienzan a entrar en juego valores de mercado que apuestan por "vivir en la ciudad" o por alejarse de ella, sin denunciar que tras dicha

disyuntiva no se esconde otra cosa que la voluntad de apropiarse de la calidad de los espacios urbanos históricos. Y todo ello, paralelamente a la incitación de que las mejores formas de vida se identifican con el ambiente campestre y el aire libre. La perversión del Movimiento Moderno, al menos en este aspecto, está desarrollándose en todo su esplendor.

El acceso a la ciudad, a lo "urbano", está siendo sometido a una práctica restrictiva, mientras la "libertad de acción" ligada a un "consumo de masas" se concentra en las "nuevas áreas de centralidad" localizadas en la "periferia dispersa". Se procede a la "apertura" de uno de dichos espacios, el que se identifica con las "periferias dispersas", para proceder y dejar vía libre a la restricción de que es objeto su contrario, es decir, el espacio que se relaciona estrechamente con los "lugares históricos" más tradicionales. Es en esa "periferia dispersa" donde han proliferado, durante los últimos años, las grandes superficies "lúdico-cívico-comerciales" que adquieren la forma de los llamados *mall* muy experimentados en el ámbito americano. Los "lugares históricos", por el contrario, van perdiendo población residente, sobre todo la de carácter más popular, en favor de la implantación de una "cultura del ocio" propia de una clase social superior, lo que, al final, se traduce en un distanciamiento cada vez más acusado entre estos "ámbitos históricos reconquistados" y la "dispersión periférica". Dos formas de vida, dos ciudades, dos culturas, que ponen de relieve las grandes contradicciones que distinguen a esta sociedad producto e identificada con la última fase del desarrollo del capital en la que estamos inmersos.

CONCLUSIÓN

Consideramos que es importante plantear la cuestión acerca de los "modelos urbanos" por la necesidad que tenemos de superar la visión excesivamente formalista, hasta ahora muy en boga aunque perdiendo credibilidad y adeptos, que conduce a concebirlas como "acabados urbanísticos" muy enraizados con "imágenes urbanas" preconcebidas y anticipadas. Como decíamos al principio, lo que realmente nos debería preocupar, al plantear estas cuestiones, es el "comportamiento espacial" que se detecta en el marco de un "sistema urbano" determinado, es decir, los contenidos que nos condicionan el uso que, en todo momento histórico, hemos podido hacer de la ciudad.

Para comprender el sentido de esta utilización, que se nos permite hacer de la ciudad, nada mejor, bajo nuestro punto de vista, que recurrir al entendimiento de los fenómenos que han ido conformando el "espacio desagregado" que distingue, en la actualidad, a nuestro medio urbano y territorial. Por-

que, en efecto, esta es la cuestión fundamental: Entender que el espacio de la "ciudad moderna", de la "ciudad burguesa", de la "ciudad capitalista", se configura como el resultado final de un largo proceso histórico de "desagregación socioespacial". De ser, en origen, "espacio compacto", identificado con "formaciones sociales" pretéritas, con maneras diferentes de entender la producción material, desembocará, como resultado de ese largo proceso histórico, en aquel otro caracterizado por su condición de "espacio desagregado", que es el que distingue a nuestra realidad urbana más inmediata. De lo "compacto", por tanto, a lo "desagregado", y de éste a lo "disperso". Este es el proceso que hay que tener en cuenta para ir hilvanando, también históricamente, la sucesión de los diferentes "modelos urbanos" por los que ha deambulado el desarrollo real de la "ciudad burguesa". Insistimos, en este sentido, en la identificación, al menos en la correlación histórica, entre "desarrollo del capital" y "modelos urbanos" diversos. Podemos hablar, al hilo de este razonamiento, de tantos "modelos" como adecuaciones reformistas ha ido asumiendo el capital en función de su propio desarrollo y progresión interna.

Fácil resulta comprender que el entendimiento de estos "modelos" es una tarea compleja. De ahí que propongamos la utilización de una serie de variables con el objetivo de comprometerlas, a cada una de ellas por separado y todas ellas en conjunto, en el análisis de cuestiones concretas de cuya conjunción es posible abordar esa complejidad a la que hacemos referencia. Lo que debe quedar claro es que, quizás, no basten dichas categorías analíticas, ni siquiera el tipo de relaciones que hemos propuesto establecer entre ellas, para abarcar, de lleno, la complejidad que distingue a estos "modelos urbanos". Éstos hay que entenderlos, en efecto, como categorías complejas, alejadas, por tanto, de la simplicidad que supone relacionarlos, únicamente, con una forma concreta que adquiere la ciudad en un momento determinado de su historia. Al contrario, estos "modelos" se distinguen por la diversidad de fenómenos que confluyen en un mismo espacio urbano. Y es con la intención de enfrentarse al conocimiento de esta diversidad por lo que proponemos el análisis yuxtapuesto de una serie de acontecimientos históricos significativos, aunque posiblemente insuficientes, que confluyen en los espacios de la ciudad para dotarles de contenidos específicos con capacidad para condicionar su uso y consumo por parte de la población que se apropia de ellos o es despojada de los mismos.

Especial atención prestamos, en el ámbito de dichas categorías analíticas, al entendimiento, en cada uno de los "modelos" establecidos, del fenómeno de la "centralidad" y a la responsabilidad que le cabe cumplir, o que se le ha asignado, al "centro histórico". Sobre todo, pensando en las dinámicas

actuales que dirigen los destinos de nuestras ciudades y de los territorios estrechamente vinculados con las mismas. Hoy día, en efecto, intervenir en la ciudad está significando, más que nunca, recrearse en la definición de grandes "áreas de centralidad", tanto aquellas que intervienen en la introducción e implantación de nuevas funcionalidades en los tejidos urbanos tradicionales, transformándolos y adaptándolos, forzándolos, en una palabra, para responsabilizarlos del cumplimiento de objetivos ajenos a su carácter tradicional, como aquellas otras que conforman espacios de calidad en el marco de la dispersión comentada. La idea, proyecto y construcción de dichas "áreas de centralidad", por otro lado, está siendo muy condicionada, valga como hipótesis, por las nuevas "disponibilidades de suelo" de la que "disfrutaban" algunas ciudades, consecuencia, todo ello, de los fenómenos de "obsolescencia" protagonizados por dinámicas económicas relacionadas, sobre todo, con industrias urbanas necesitadas de una "reconversión", o por parte de antiguas infraestructuras ferroviarias que comienzan a ser desechadas, etc. La disponibilidad de "grandes espacios centrales", ocupados, hasta entonces, por este tipo de actividades, todas ellas en "crisis de producción", convierte a dichos "vacíos", se suele decir por los "expertos", en "áreas de oportunidad".

Un ejemplo de lo que estamos planteando, lo representa, en estos momentos, la ciudad de Bilbao. Esta ciudad, como todo el mundo sabe, ha protagonizado, sobre todo a partir de la década de los años sesenta hasta el último tercio del siglo XX, un proceso de industrialización que ha dejado en herencia, al final de su etapa y previamente a la reconversión emprendida, una degradación urbana de alcances, en algunos casos, dramáticos. Todo ello ha afectado, sobre todo, al territorio de la Ría que se extiende desde, prácticamente, el centro de Bilbao hasta la desembocadura del Nervión, corredor industrial donde se asientan los núcleos urbanos que han hecho posible, su población, la industrialización citada.

Se trata de un "corredor" cuyo potencial demográfico alcanza el millón de habitantes, lo que representa 43.4% del total de los habitantes de la Comunidad Vasca, y el 78.6% en el conjunto de la Provincia de Vizcaya cuya capital es Bilbao. El pleno empleo en este territorio tuvo lugar durante la década de los años sesenta. Entre 1975 y 1985, sin embargo, se pierde 37% de los empleos industriales, alcanzándose la cota más baja hacia 1986.

Tras la "reconversión industrial", planteada durante la década de los años ochenta, se pretende, al contar con el suelo que están dejando los conjuntos fabriles y portuarios que se localizaban en torno y a lo largo del territorio de la Ría, la implantación de usos residenciales, terciarios y de equipamientos, espacios hoy día ocupados, como decimos, por instalaciones

portuarias o fabriles, todas ellas obsoletas. La gran alternativa, para proceder a la "revitalización del Bilbao Metropolitano" pasa, por tanto, por la regeneración del tejido urbano que se localiza en torno a la Ría, partiendo de su redefinición como "eje de articulación territorial" del nuevo espacio así proyectado.

El objetivo, realmente, es proceder a un proyecto de "regeneración urbana", y ello es posible sólo en la medida en que se dispone del suelo necesario para emprenderla. Un desarrollo caótico, típico de la etapa industrial extensiva que vivió la ciudad-comarca de Bilbao en la década de los años 60-70, permitió la localización, en pleno casco urbano, de instalaciones industriales y de grandes infraestructuras que consumían una enorme cantidad de espacio. El impacto de la crisis económica ha revelado, de una parte, la obsolescencia de un buen número de actividades industriales, así como la necesidad de liberar estos amplios espacios del uso industrial-portuario tradicional. En consonancia con la creación de un medio ambiente atractivo y la necesidad de disponer de un suelo regenerado que se ofrezca a una industria moderna, compatible con una producción de "servicios avanzados", se plantea la reutilización de los espacios tradicionales deteriorados en el marco de la recuperación del conjunto de la Ría. Se potencia la Ría como eje vertebrador de la nueva aglomeración, creando ejes integradores de los núcleos de población de las márgenes de la Ría y de dichas márgenes entre sí. Esta recuperación no sólo debe plantearse para dar posibilidad de localización a las nuevas entidades industriales y de "servicios productivos" sino, también, para crear un nuevo hábitat urbano cuya excelencia va a constituir un factor de localización de la calidad de vida de la metrópoli, lo que va a auspiciar un criterio de localización preferente para empresas y recursos humanos altamente cualificados.

El Plan de Regeneración Urbana, que se plantea en el marco de un Plan Estratégico, es lo más llamativo que se está proponiendo para la ciudad de Bilbao, y ello por la sencilla razón de que se está partiendo, ideológicamente hablando, de la creación, previa a cualquiera otra cuestión, de una "imagen" de Bilbao que comience a producir frutos por lo que respecta a la atracción que está llamada a ejercer de cara a la nueva industrialización y protagonismo político-administrativo que se piensa ejercerá en el marco territorial del llamado Arco Atlántico. Dicha atracción es el eje en torno al cual giran todas y cada una de las propuestas que se debaten en el seno del Plan Estratégico, desde la presencia de un hábitat urbano de calidad, como uno de los factores determinantes de la capacidad de una metrópoli para convertirse en foco de atracción de inversiones y recursos humanos, hasta las edificaciones emblemáticas que consolidan, aún más, esa "imagen externa".

De esta forma, la ciudad de Bilbao puede comenzar a formar parte de un "circuito sociocultural" con capacidad para hacer de dicha atracción un proceso irreversible, incorporando, al conjunto de las demás inversiones, de carácter industrial y "servicios avanzados", una oferta de ocio que contribuya a conformar la "centralidad" y el atractivo de la metrópoli en el exterior.

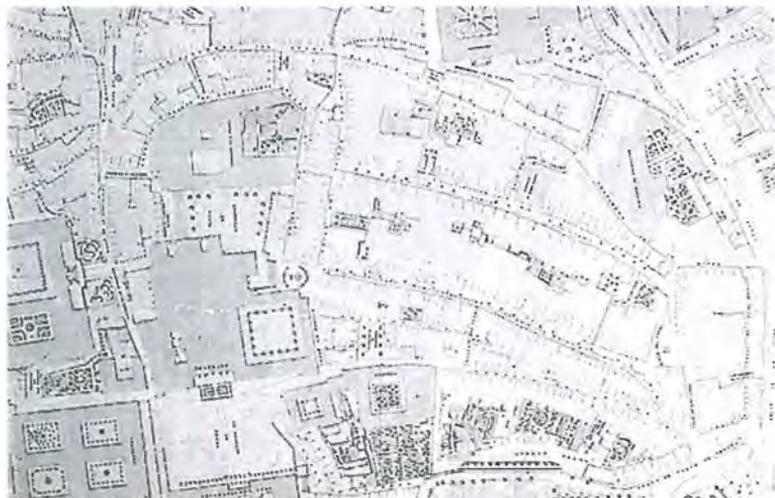
Si el Plan Estratégico, en su conjunto, es coherente con su propio contenido, planteando, sin duda, una alternativa socio-productiva estrechamente vinculada con una "ordenación espacial" concreta, aquella que abarca un ámbito Metropolitano, el desarrollo posterior de las ideas expresadas en dicho Plan no parece, sin embargo, excesivamente congruente con el contenido del mismo. El desarrollo de dicho Plan Estratégico, se formula a través de la figura urbanística del "Plan Territorial Parcial". Éste, apenas aporta nada especial que no se haya planteado, previamente, en el Plan Estratégico. Sólo proporciona "forma" a lo allí dispuesto. Pero, se trata de una "forma" que parece estar más encaminada a expresar la volumetría de aquellos proyectos que se localizan en las "áreas de oportunidad" identificadas con el suelo que dejan las industrias abandonadas, contando, también, los terrenos dejados libres por las instalaciones ferroviarias obsoletas así como el de las instalaciones portuarias en desuso. La expresión de esta "volumetría" parece preocupar más, en el marco del Plan Territorial Parcial, que la espacialización real de los contenidos de tipo económico o social que están presentes en el Plan Estratégico. El Plan Territorial Parcial está orientado, bajo nuestro punto de vista, para que la formalización de propuestas, en el plano arquitectónico, hagan productivos y pongan en valor los terrenos ocupados, antaño, hoy abandonados, por las industrias, instalaciones ferroviarias y portuarias.

Y si el Plan Territorial Parcial parece más preocupado por obtener un rendimiento urbanístico a los terrenos libres que han dejado las citadas instalaciones, para lo cual dota de "formas atrayentes" a los artefactos arquitectónicos derivados de las propuestas del mismo, que están siendo gestionadas por sociedades público-privadas, como es el caso de "Bilbao Ría 2000", compagina esta preocupación, puramente económica, con aquellas otras que están procurando la materialización, a través de dichos "artefactos arquitectónicos", de una "imagen urbana" sobre la que hacen pesar el futuro de Bilbao. Se puede decir, en este sentido, que el "escenario futuro" de Bilbao está planteándose, al menos en sus inicios, como un programa de propulsión de una imagen volcada hacia la idea de dar a conocer al mundo que existe como ciudad, y que necesita, por tanto, ser visitada. Más que plantear una "imagen de marca", para atraer esos "servicios productivos", planteados en el contenido del Plan Estratégico, parece que nos encontramos ante una

situación en la que lo que realmente se está valorando es una inmersión de la ciudad de Bilbao en un "circuito" de ciudades a visitar, impulsando, por tanto, economías turístico-culturales en detrimento de aquellas otras desarrolladas en el marco de la producción industrial propiamente dicha.

Es en este sentido como podemos interpretar las manifestaciones del último Alcalde de Bilbao, quien, en una entrevista aparecida en periódico local decía que: "podemos tener magníficos arquitectos bilbaínos que nos pueden hacer obras de calidad, pero queríamos conseguir no sólo un Bilbao de calidad sino de marca, porque la marca tiene que ver con nuestras oportunidades de futuro. Se viene y se vendrá a Bilbao por eso, para ver las formas mundiales como Ghery, Foster, Calatrava, Pelli, o en su momento Stern u otros".

ESPACIO TRADICIONAL COMPACTO



Santiago de Compostela en 1900 y en la actualidad.

Fuente: *Santiago de Compostela: la Ciudad Histórica como presente*, 1995.

ESPACIO TRADICIONAL DESAGREGADO



Proyecto de Ensanche para Madrid, 1859.

Fuente: Castro, C. M., *Memoria descriptiva del anteproyecto de Ensanche para Madrid*, Ed. Facs., 1978.

Interpretación Ensanche de Barcelona proyectado en 1859.

Fuente: Cerdá, *Ciudad y territorio, una visión de futuro*, 1998.

ESPACIO DISPERSO



Madrid: Plan Regional de Estrategia Territorial, 1995.

Fuente: Consejería de Política Territorial.



Principales agentes y actores en el desarrollo de la ciudad de México entre 1921 y 1950

Lilian Salazar Díaz*

Hablar de la ciudad de México es un tema en sí demasiado complejo y ambicioso de abordar; aun ante cualquier delimitación bajo la que se le pretenda acotar. La capital del país, hoy en día una de las ciudades más grandes del planeta, ha conservado su hegemonía ante el resto del territorio nacional prácticamente de manera ininterrumpida desde la época prehispánica. Es por ello que su análisis requiere hacerse tomando en cuenta parámetros tanto a nivel nacional como local, ya que si bien no siempre coinciden en fechas, situaciones y consecuencias, dada la influencia de la ciudad de México ante el resto del país, las dos escalas están muy interrelacionadas.

La capital recibiría el siglo XX con una población de apenas 345 mil habitantes en una superficie de 2 714 hectáreas. Medio siglo después ya con una población de 2.9 millones de personas y una extensión urbana de 22 989 hectáreas, la ciudad de México concentraría casi 40% de la población urbana nacional y estaría consolidada como el centro nacional más importante. Es obvio que este crecimiento no fue lineal a través de los años, sino que repuntó por una serie de factores que se conjugaron en la ciudad y se reflejaron en su población, su extensión espacial y en las consecuencias de la combinación anterior.

Particularmente interesante resulta el estudio del desarrollo urbano de la ciudad entre 1921 y 1950 al entenderlo como una consecuencia de las relaciones entre sus agentes y actores. Tres décadas de muchas transforma-

* Arquitecta, candidata a doctora por la Universidad de Valladolid, profesora de tiempo completo en el Instituto Tecnológico de Monterrey, campus ciudad de México, México.

ciones en todos los ámbitos; comienzan con un gobierno posrevolucionario y llegan a los años cincuenta con el rumbo del país definido, lo que ocuparía el resto del siglo XX.

Los eventos internacionales del momento serán otro factor determinante para el desarrollo de México. El periodo de entreguerras, las recesiones económicas, las nuevas ideas entorno al urbanismo y planificación, los avances tecnológicos, etc., influenciarán los aspectos económico, político, social y cultural, ayudando a posicionar al país en un plano internacional.

Es posible identificar como los principales agentes de dicho desarrollo al gobierno posrevolucionario, a los promotores inmobiliarios, a los arquitectos con las últimas tendencias internacionales modernistas y a los nuevos industriales.

Por su parte, podemos enunciar como los principales actores a las diferentes clases sociales: la alta siempre como minoría, la media como un grupo creciente y la baja incrementada por los inmigrantes. Es obvio que no hay una división tan determinante entre agentes y actores, ya que todos son lo uno y lo otro en ciertos momentos.

Asimismo es posible identificar tres divisiones temporales que marcan cambios importantes en el desarrollo físico de la ciudad: el fin de la Revolución (1921), la Reforma Agraria (1934-1942) y el Congelamiento de Rentas (1942-¿?).

LOS PROMOTORES INMOBILIARIOS. LA RESPUESTA INMEDIATA AL PROBLEMA DE VIVIENDA

Para entender la expansión urbana es necesario estudiar el comportamiento inmobiliario mediante el vínculo entre sus promotores y las políticas gubernamentales. Si bien los primeros fraccionamientos fuera de la traza de la ciudad central se empiezan a formar a partir de la segunda mitad del siglo XIX, éstos surgen de manera desarticulada y con los esfuerzos individuales de los fraccionadores que ven posibilidades de negocios invirtiendo capitales propios y cuyo apoyo por parte del gobierno consistía simplemente en "dejar hacer" pero sin proporcionar servicios urbanos.

Ya en la época del porfiriato se identifica una segunda etapa en el desarrollo de fraccionamientos (1884 y 1899) en la que se fundan doce nuevas colonias (Garza, 2000:120) sumando en toda la segunda mitad del siglo XIX la creación de 27 colonias. En estos años, los promotores inmobiliarios empiezan a hacer alianzas con los bancos de reciente formación, lo cual les permitirá contar con más capital y desarrollar el negocio de manera más organizada y estructurada.

En la tercera etapa (1900-10) siguió en aumento la creación de nuevos fraccionamientos; fueron 26 los fundados en este breve periodo. Esta tendencia se vio naturalmente disminuida durante los años de la Revolución, fundándose entre 1911 y 1920 únicamente 14 colonias. Al finalizar la revuelta, se evidenció un repunte en la actividad inmobiliaria, y tan sólo entre 1921 y 1926 se establecieron 24 colonias, lo que sumó un total de 64 para el primer cuarto de siglo (Berra, 1982: 89) (v. Fig. 1).

Las colonias para clases altas ubicadas a los costados del Paseo de la Reforma, rompen la traza reticular hacia los puntos cardinales que se había conservado hasta entonces en la ciudad central, para girar en diagonal como la avenida sugiere aunque aún conservando el trazo de damero. Estas colonias cuentan con todos los servicios y su arquitectura afrancesada en los grandes lotes refleja la imagen que el gobierno en turno quería proyectar. Es importante notar una estrategia y organización por parte de los promotores inmobiliarios, quienes cuentan con financiamientos bancarios y ofrecen todos los servicios para urbanizar sus fraccionamientos al más claro estilo capitalista.

Para el Ayuntamiento el crecimiento de la ciudad de México mediante estos fraccionamientos generó muchos problemas. El desarrollo de la ciudad se dio de manera horizontal de tal forma que la densidad resultaba muy baja en comparación a la extensión de superficie y, por lo tanto, el costo para dotar de servicios era demasiado alto. Esto trajo como consecuencia que durante muchos años los fraccionamientos para clases bajas no contaran con los servicios mínimos de vialidad, seguridad y sanidad, convirtiéndose en focos de infección en la periferia de la ciudad.

Mientras tanto, el centro de la ciudad sufría también modificaciones al consolidar su uso de suelo para comercio y servicios. Así se desplazaban a la periferia las actividades productivas e inclusive a sus habitantes, lo que provocó el inicio de un abandono que hasta ahora repercute en la vida del centro histórico. Con esta medida se dota de los mejores servicios urbanos y se construyen grandes edificios que denotan el poder del gobierno a través de una imagen de modernidad y cultura. Esta situación provoca que el valor del suelo en el centro de la ciudad sea el más elevado y, por lo tanto, genera una segregación social muy marcada. Las clases privilegiadas disfrutarían de sus *chalets* en los nuevos fraccionamientos en el sur-poniente, mientras que los pobres permanecerían hacinados en vecindades insalubres y en pésimas condiciones en el centro, ya que muchos no podrían ni siquiera soñar con ir a las colonias para los menos favorecidos. Los barrios para obreros y artesanos se ubican al norte y oriente "donde los acompañaría el único edificio público del porfiriato levantado allí: la Penitenciaría" (Tovar, 1994: 26).

De hecho, la ubicación de los fraccionamientos tanto de la clase alta como de la baja tenía razones que el mismo Ayuntamiento de la ciudad de México reconocía: los mejores terrenos eran los del sur-poniente ya que el suelo no era salitroso como el que fuera del lago de Texcoco al oriente de la ciudad. Por otra parte los primeros eran más altos, así además de estar a salvo de inundaciones, se gozaba del aire puro.

Como resultado del periodo del porfiriato la ciudad casi cuadruplicó su área, y los fraccionamientos se convirtieron en uno de los mayores y mejores negocios de esta época (y de las posteriores...). La imagen política de querer contar con barrios a la manera europea y norteamericana sólo se logró en contados sectores, lo que resultó un tejido urbano sumamente dispar y contrastante.

Esta práctica se agravó en las siguientes décadas por la inestabilidad de los gobiernos revolucionarios y la falta de proyectos sobre el control de la propiedad agrícola. Los fraccionadores (herencia del porfiriato) aprovecharon al máximo este vacío legal. Principalmente eran extranjeros (sobre todo norteamericanos) quienes estaban al frente de las empresas inmobiliarias.

Entre 1920 y 1930 se crearon 33 colonias nuevas en el Distrito Federal (tres por año). Aun así, la ciudad de México seguiría conservando a la mayoría de la población (79.2%) y el resto en las demás delegaciones políticas (alcanzaba un total de 1 229 576 habitantes) (v. Fig. 2).

El crecimiento urbano de la ciudad, a merced de la especulación de terrenos por parte de los fraccionamientos privados, hizo que muchas de las colonias quedaran aisladas al no considerar siquiera la infraestructura y vialidades que las vincularan al resto de la ciudad. Las autoridades entonces se vieron obligadas a reaccionar y establecieron, en 1923, un marco de referencia teórico y operativo sobre la planificación urbana institucional en el DF. Este programa se enfocaba, principalmente, a establecer las acciones más urgentes y necesarias para la ciudad y a solucionar la falta de calles. Así se pone en evidencia que la urbanización se había entregado a los intereses privados y, además, se muestra la ineficiencia de la legislación urbana.

La clase media, que empezaba a crecer después de la Revolución, formaba parte de quienes ante la especulación del suelo, veían el alza de las rentas. Los problemas inquilinarios de los inicios de los años veinte, en combinación con la libertad que gozaban los promotores inmobiliarios para la formación de nuevos fraccionamientos, dio como resultado que las nuevas colonias fueran dirigidas a estratos sociales muy específicos, y que éstos respondieran de manera efectiva.

Los fraccionamientos eran un indicador muy claro de lo que pasaba en la ciudad. En ellos se reflejaban (o no) los reglamentos vigentes, las tendencias

urbanas, la influencia de las vialidades para determinar el estatus social al que irían dirigidos, los mensajes políticos, las novedades en sistemas y materiales constructivos, etcétera.

Los fraccionamientos ilícitos que no contaban con los servicios urbanos mínimos, se poblaban rápidamente por las clases obreras, quienes aun así veían la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida, o bien era su única alternativa, en el caso de los inmigrantes. Los fraccionamientos para las clases medias y altas tendrían otras estrategias igual de exitosas aludiendo a la idea de la modernidad, el estatus social y la calidad de vida.

Por otra parte, vale la pena comentar un caso representativo de lo anterior: el de la colonia Hipódromo Condesa. Diseñada para la clase media, ésta fue una respuesta para aquellos inquilinos que tenían posibilidades de salir de la zona central adquiriendo un compromiso de crédito a mediano plazo. La posibilidad de dejar de arrendar casa, de salir de las vecindades o viejas propiedades del centro de la ciudad, era explotada por los promotores para atraer a sus clientes.

Los promotores de este fraccionamiento daban muestra clara del conocimiento del negocio inmobiliario y de una gran visión empresarial. José G. de la Lama, promotor sobreviviente del porfiriato, aprovecharía la ampliación, en 1921, de la entonces calzada Veracruz (hoy Insurgentes) para construir a sus costados fraccionamientos como: Insurgentes-Condesa, Insurgentes-Del Valle, Insurgentes-Jalisco, Colonia del Valle, Insurgentes-Mixcoac.¹ Dichas colonias estarían dirigidas a la clase media; se mostraba cómo la importancia de la vialidad era determinante para el estrato social de los fraccionamientos inmediatos.

Para el caso de la colonia Hipódromo, De la Lama y su socio Raúl Basurto, esperaron a que venciera la restricción legal sobre el Hipódromo de la Condesa en donde se prohibía fraccionarlo durante 15 años (lapso que se cumplía el 11 de noviembre de 1923) para adquirir los terrenos e incorporarlos a una zona residencial que, por colindar con tan importante avenida, permitiría su fácil colocación en el mercado, completando así los fraccionamientos de la zona (v. Figs. 3 y 4).

En cuanto al proyecto del fraccionamiento, estuvo a cargo de uno de los más importantes urbanistas de la época, el arquitecto José Luis Cuevas, quien también desarrollaría el fraccionamiento de Lomas de Chapultepec. El trazo de la Hipódromo tendría como centro un parque en el lugar donde existía la pista de caballos. Abarcaba 87 920 m², y tenía 37 manzanas de diferente tamaño y forma a manera de círculos concéntricos. Las áreas verdes, contando camellones y glorietas, sumarían casi 40% de la superficie de la colonia.²

Este proyecto recibió críticas positivas en su momento y fue comentado en diferentes publicaciones y revistas especializadas; resaltaba la ruptura con el resto de la ciudad en el trazo reticular hasta entonces utilizado. Además, este proyecto reflejaría la influencia del urbanismo internacional, incluyendo todos los servicios, como escuelas, biblioteca, cines, gasolinera, baños, etc., para hacer funcional y moderna la colonia.

Este tipo de fraccionamientos serían tomados como ejemplo por las autoridades, al cumplir con los reglamentos y contar con todos los servicios públicos por parte de los promotores.³ El gobierno podía plasmar a través de ellos su mensaje, una ideología nueva sobre planeación urbana y solución de la vivienda con la más alta tecnología en materiales y sistemas constructivos. Los arquitectos y urbanistas encargados de estos proyectos estarían involucrados, además, en las comisiones y consejos consultivos del gobierno relacionados con la planeación de la ciudad, por lo que una vez más el círculo se cerraba con los mismos protagonistas en ambas partes de la gestión de la ciudad.

Los promotores inmobiliarios, junto con los arquitectos e ingenieros encontraron aquí la veta para explotar un "nuevo espíritu" en la ciudad dirigido a las clases beneficiadas económicamente: "Vivir en la modernidad".

La llegada del cemento Pórtland permitía que el concreto armado lograra formas nunca antes vistas. Esto pasó a formar parte de los nuevos tiempos al expresarse en los últimos estilos arquitectónicos, que una vez más, serían promovidos por un comité para el uso de este revolucionario material.

Sería en la segunda mitad de la década de los años veinte, en pleno auge de estos fraccionamientos, cuando la competencia por el mercado llevó a los agentes inmobiliarios a desarrollar ingeniosas estrategias comerciales aprovechando los medios de comunicación del momento.

Dado que la compañía fraccionadora de la colonia Hipódromo también contaba con los servicios de construcción, ofrecía cinco tipos diferentes de vivienda con la gran ventaja que una vez elegido el proyecto (ya contando con el terreno), el cliente haría el primer pago en el momento de recibir la casa, por medio de un programa de financiamiento.

La mayor parte de los fraccionamientos para las clases medias, medias-bajas y bajas no contaban con las condiciones de aquellos destinados para la clase alta, principalmente debido a las promesas incumplidas de los fraccionadores, quienes engañaban a sus clientes demostrando conocer los límites y la flexibilidad de las leyes, así como su propio negocio. "Para evadir los contratos firmados con los compradores, las compañías fraccionadoras no registraban los contratos ante la Dirección de Obras

Públicas. De esta manera podían alegar que no existían datos a los cuales referirse, en caso de reclamación de los adquirentes o autoridades" (Berra, 1982: 183).

Los periódicos de la época sacaban desplegados constantemente advirtiéndole a la población en general sobre los fraudes de los especuladores inmobiliarios ante la cantidad de quejas e inconformidades.

Aun con esta situación, el gobierno llevaba a cabo un doble juego, aunque emitía algunas leyes para regular estos problemas, lo hacía de manera selectiva, ya que muchos de los miembros del poder participaban en estas inversiones inmobiliarias, por lo que protegían también sus intereses.

Prácticamente en las primeras décadas del siglo XX el Ayuntamiento se rigió por el "Reglamento para la admisión de nuevas colonias y calles en la ciudad de México" de 1903, hasta el año 1920 cuando se publicó y entró en vigencia el "Reglamento de Construcciones de la ciudad de México", mucho más específico en cuanto a los requisitos a cumplir para la formación de nuevas colonias. Ya se pedía, además de un contrato con el Ayuntamiento, contar con la aprobación de la Dirección de Obras Públicas.

Otro problema derivado de la falta de vivienda fue el generado por los arrendamientos. La gran demanda de casas-habitación fue aprovechada por los propietarios de las viejas casonas, principalmente en el centro de la ciudad, quienes por un mínimo de espacio en pésimas condiciones cobraban rentas demasiado altas en consideración a los ínfimos salarios que los obreros percibían.

Los avances internacionales en cuanto a la salubridad e higiene implicaban tener una vivienda mínima con dos cuartos, estancia, baño y cocina, pero en realidad la población más desfavorecida habitaba los llamados "cuartos redondos", en donde en un mismo espacio se llevaban a cabo todas las actividades del hogar. En el mejor de los casos, de contar con instalaciones de agua y drenaje, se compartían los servicios sanitarios en el exterior de dichas habitaciones.

La vivienda se convirtió en uno de los factores críticos en el desarrollo de la ciudad. La migración, efecto del polo de atracción que significaba la capital, agravó el problema que ya existía con la creciente tasa de natalidad de los habitantes oriundos.

Los primeros programas de vivienda fueron una respuesta a las presiones de los trabajadores del Estado, a quienes darles soluciones a sus demandas significaba una tregua y alianza incondicional con el gobierno.

La situación problemática en relación a los arrendamientos había llegado a tal escala que para los inicios de los años veinte a nivel nacional surgieron movimientos de inquilinos en contra de los abusos de los propietarios. Hubo

incluso huelgas de pagos y demás manifestaciones que obligaron al mismo presidente a intervenir, como en el caso de la huelga inquilinaria en Veracruz durante 1922.

Cabe mencionar dos aspectos importantes a diferenciar en el crecimiento urbano de la ciudad: por un lado, el crecimiento anárquico provocado por los fraccionadores inmobiliarios quienes formaban nuevas colonias habitacionales sin seguir una visión general de planeación urbana, la cual no existía; situación que rebasó por completo el control del gobierno. Por otra parte, el crecimiento de la ciudad a raíz del auge industrial que se daría. En este sentido el gobierno fue quien sentó las bases para alentar las inversiones en la ciudad y generar un espíritu empresarial en la burguesía naciente. Ambas situaciones tuvieron que considerarse en el momento de querer legislar sobre los problemas urbanos.

CIUDAD DE UN MÉXICO POSREVOLUCIONARIO

Situación política y urbana entre 1921 y 1934

El gobierno posrevolucionario se encontraba con las manos atadas ante las grandes demandas de servicios urbanos y la falta de recursos económicos. Por una parte se rechazaba todo lo extranjero que quedaba como herencia del porfiriato, pero por otra, todavía quedaban capitales extranjeros con inversiones en ciertos servicios públicos que no se quería perder.

La infraestructura urbana se encontraba muy dañada por los eventos bélicos de la Revolución, y era necesario apoyar tanto a las empresas para su formación y desarrollo, como a los trabajadores de las mismas quienes tenían necesidades específicas.

Al finalizar la Revolución las condiciones sociales se veían muy afectadas por haber huido de la capital los grandes capitalistas nacionales y extranjeros, dejando a las clases menos favorecidas en la ciudad de México. El número de pobres se incrementó y las oportunidades de empleo eran a la inversa.

Francisco I. Madero, quien asumiera la presidencia después de Porfirio Díaz en 1911, reestableció la municipalidad en el Distrito Federal. Esto agravó aún más la solución a los servicios urbanos al ser todos y nadie responsables de ellos; además complicó la recaudación de recursos por ser diferentes administraciones las que manejaban los municipios de la capital.

Una vez que lo peor de la Revolución había pasado, hubo un "efecto rebote": quienes heredaron los grandes latifundios rurales se volvieron a la

capital para inyectar recursos al mercado inmobiliario. A bajos precios adquirieron las grandes propiedades abandonadas en los límites de la ciudad, manteniéndolas fuera del mercado hasta que subieran de valor. Si consideramos que estos terratenientes urbanos eran también dueños de las propiedades que habitaban los residentes locales, quienes arrendaban a costos muy altos debido al crecimiento demográfico contra la oferta de vivienda, la especulación inmobiliaria iba a la alza.

Por su parte, el gobierno decidió invertir los pocos recursos que disponía en los servicios que ineludiblemente dependieran de él. A pesar de la urgencia de la vivienda, el gobierno estaba consciente que tan sólo regulando el uso del suelo y las condiciones de las rentas, podría satisfacer el mínimo indispensable de esta necesidad dejándola en manos de los promotores inmobiliarios y los terratenientes urbanos.

De esta manera, aparecieron los primeros decretos para regularizar las rentas y el desalojo de inquilinos ante la insistencia de los trabajadores, quienes empezaban a organizarse en asociaciones para presionar al gobierno.

En ese sentido, fue Carranza quien logró "el primer acuerdo histórico en materia de vivienda" (Davis, 1999:64). En 1915 y 1916 regularía el monto y condiciones de rentas así como el desalojo de inquilinos. Y será formalmente en la nueva Constitución de 1917 en donde se incluyan los derechos de los trabajadores a la vivienda por parte de sus empleadores, dentro del Artículo 123, el que empezará a cumplirse varios años después de su emisión.

La situación política a nivel nacional, todavía inestable, generaba en la ciudad de México un sentimiento cada vez más fuerte en contra de los campesinos rurales. Se asociaba la idea de que los campesinos formaban parte de las fuerzas armadas de Zapata, quien a su paso dejaba familias sin empleo (por el cierre de fábricas e industrias) y destrucción de las ciudades. Este sentimiento antirural fortalecía el apego a lo urbano como lo más deseable y por ello, cabe resaltar cómo se van dividiendo las clases sociales; aunque las condiciones de los trabajadores de la ciudad y del campo no distaban mucho en cuanto a calidad, sí empezaban a distinguirse en los niveles de lo urbano y lo rural.

Un hecho significativo para la ciudad fue cuando Emilio Portes Gil, en 1928, emitió la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en la cual se suprime el municipio libre. Esto transforma por completo la organización política y administrativa del Distrito Federal, además de preestablecer los nuevos límites del DF y su subdivisión en un Departamento Central y trece delegaciones.

El Departamento del Distrito Federal estaría dirigido por un regente asignado directamente por el presidente de la República. Y si bien se acaba-

ron las elecciones democráticas en la capital, unificar las decisiones, acciones y recursos para un todo, resultó mucho más ágil para las mejoras urbanas. Se veía la posibilidad de planificar el desarrollo urbano, dotando a la ciudad de los servicios que de manera urgente demandaba.

En los años treinta el uso de suelo fue un punto importante de discusión entre los arquitectos y demás profesionales quienes ya empezaban a hablar un lenguaje de urbanismo y de planificación urbana, al proponer zonificaciones de vivienda, comercio, servicios e industria definidas, sobre todo para el centro de la ciudad.

En 1925 la planificación es tomada como bandera por el arquitecto Carlos Contreras, quien después de haber hecho sus estudios de arquitectura en Estados Unidos regresa con ideas modernas y novedosas sobre el tema. Contreras propone la creación de un departamento encargado de la planificación de la República mexicana y difunde sus ideas a través de una sección de urbanización y planificación del periódico *Excélsior*. Dos años más tarde crea la Asociación Nacional de Planificación (ANP) de la República mexicana y en el mismo año empieza a editar la revista *Planificación*. Posteriormente, sus estudios tuvieron resonancia en la elaboración de los planes y planos para el gobierno.

La planificación para entonces se convirtió en una prioridad de los gobiernos de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934), que trataban de dirigir el desarrollo regional y urbano basándose en planos, aprovechando la nueva tecnología de las aerografías.

Dentro de este espíritu, Abelardo Rodríguez emite en 1933 la primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal con dos temas urbanos principales: la planificación (ubicación de calles, construcción y mejoramiento de servicios y equipamiento) y la zonificación (reglamentar usos de suelo y clasificar la ciudad por zonas de acuerdo a sus funciones). (Cisneros, 1993: 50).

En cuanto a las tendencias de expansión de la ciudad, el transporte y las vialidades jugaron un papel determinante. El transporte sería uno de los problemas más críticos para las autoridades dado el impacto sobre todos los niveles sociales. Aunque la vivienda se ha mencionado como otro factor grave a solucionar por el gobierno, afectaba especialmente a las clases bajas, quienes para contar con ella dependían del apoyo gubernamental.

El crecimiento de la ciudad en sus límites físicos se verá afectado en gran medida por la dirección que marquen las principales vías, ya sea dentro de la ciudad o en autopistas y carreteras. De ahí que invertir recursos en este servicio, política y administrativamente, era un tema neurálgico en la toma de decisiones.

La Compañía de Tranvías, principal transportista en los años veinte, era la organización que más invertía en infraestructura. La pavimentación de las calles, necesaria para su circulación, y la falta de recursos del gobierno posrevolucionario llevó a la empresa a hacerse cargo de esa tarea. Cuestiones laborales llevaron al gremio de los tranviarios a continuas huelgas que prácticamente paralizaban a la ciudad. El gobierno intentó de todas maneras controlar a este grupo mediante alianzas de poder que traerían otras consecuencias en el ámbito del corporativismo, pero la manera más efectiva fue fomentar otros medios de transportes como los camiones y taxis. Si en un principio los camiones aparecieron como un transporte alternativo y complementario, la competencia con los tranvías llegaría a ser tan fuerte que para 1925, en una franca lucha por el pasaje, las tarifas de ambos se irían a la baja para ser competitivos.

A partir de 1928, cuando en el Distrito Federal desaparecen las municipalidades, se empieza a tener un control más uniforme sobre este servicio. Durante la década de los años veinte el servicio de camiones creció rápidamente en la ciudad debido al alcance que tenía en zonas que los tranvías no podían cubrir. Así conectaron a la ciudad como nunca antes.

El ensanchamiento de la ciudad hacia la periferia estuvo vinculado al cambio en el patrón de las vías de comunicación. La ampliación del sistema de transporte redujo las distancias y, por ende, estimuló la fundación de nuevos asentamientos en las diferentes municipalidades de la capital alejadas de la zona central, y de diferentes estratos sociales como veremos más adelante.

Para 1929 el Departamento del DF influenciado por las ideas urbanistas del momento empezó la ampliación y creación de nuevas calles y avenidas. Buscó intervenir el centro de la ciudad, prolongando Avenida Pino Suárez hasta desembocar en el Zócalo, así como controlar el tránsito. Se inició el primer anillo periférico y los primeros ejes viales.

Por desgracia, no podemos hablar de un crecimiento similar en otros medios de transporte como el ferrocarril, ya que este proyecto prácticamente se abortó contra todas las expectativas a su alrededor que Carlos Contreras propusiera en el Plan de Desarrollo en 1933.

En fin, en estas primeras décadas del siglo XX (hasta 1930), la dinámica de crecimiento de la ciudad se llevó a cabo en su interior por efectos de centralización de las actividades (políticas habitacionales, bancarias, comerciales, etc.), por concentración demográfica y de usos de suelo. Tan sólo en la zona central habitaba el 98% de la población urbana total de la ciudad de México (Navarro, 1990: 48).

En este periodo aparecen, también, nuevos agentes urbanos como los

transportistas y fraccionadores clandestinos, de la mano de nuevas formas de propiedad del suelo como la ejidal, comunal y pequeña propiedad.

LA REFORMA AGRARIA

Situación Política y Urbana entre 1934 y 1942

A partir del cardenismo (1934-1940) podemos hablar de una ruptura importante en el desarrollo de la ciudad de México durante el periodo del presente estudio. Esto tiene que ver, sobre todo, con los cambios en la propiedad del suelo, que en principio se supone afectaría no al suelo urbano sino al agrario.

Las reformas durante el gobierno de Lázaro Cárdenas para el sector rural fueron de las más importantes durante el siglo XX. Este presidente legalizó la situación de las tierras colectivas llamadas ejidos, repartió entre los campesinos las tierras rurales, elaboró un programa de desarrollo nacional de igualdad social, y si bien estas políticas fueron al nivel nacional, en la escala local a este sector le dio poder, incluso político, dentro de la ciudad de México en relación al control de tierras urbanas.

No perdamos de vista el entorno internacional, en donde en ese momento se vivía la depresión económica de 1929 que también afectaba a México en sus exportaciones e importaciones y en consecuencia, al empleo y producción nacionales. Por lo anterior, Cárdenas tenía clara la meta de apoyar a la industria por sobre todos los demás planes urbanos, particularmente en el centro de la ciudad.

La vivienda y el transporte volvieron a ser factores críticos en este periodo. Los programas de vivienda que llevó a cabo Cárdenas dentro de la ciudad fueron dirigidos nuevamente a los trabajadores industriales y del Estado, afiliados al partido del poder (PRM).⁵ Se expropiaron tierras urbanas para colonias proletarias y el problema que se desató con ello fue más allá de lo esperado. Las clases pobres que no alcanzaban el beneficio de la vivienda para los trabajadores, empezaron a invadir tierras. Las clases medias, poseedoras de dichas propiedades, las veían perdidas ante las invasiones incontroladas. Si a esto sumamos las expropiaciones legales de tierras urbanas para volverlas ejidales, la situación inmobiliaria entró en una especulación muy alta. Diane E. Davis explica este fenómeno:

Aunque la mayoría de los investigadores se refieren a las tierras rurales cuando mencionan las reformas agrarias de Cárdenas, gran parte de la expropiación

de tierras emprendida durante su sexenio ocurrió en la ciudad de México y sus alrededores. De los 1,499 kilómetros cuadrados de tierra que había en el Distrito Federal en 1938, Cárdenas convirtió más de la mitad (821 kilómetros cuadrados) en tierras ejidales o comunales. Por supuesto, la mayor parte de estas extensiones de terrenos se mantuvo bajo el control ejidal, pero la expropiación y legalización de tierras ejidales afectaba el mercado de tierras urbanas. Al explorar tierras urbanas, entregarlas al control colectivo de comunidades campesinas, y proscribir su venta, el monto total de terrenos urbanos vendibles en la ciudad de México se redujo drásticamente. Esto elevó en grado ostensible el precio de las pocas extensiones que quedaban bajo el régimen de propiedad privada (Davis, 1999: 142).

Lo anterior generó que las inversiones particulares se destinaran a la compra de tierras como un negocio seguro y, a finales de los años treinta, hubo un *boom* en la construcción de edificios y fraccionamientos urbanos. Las clases medias vieron nuevamente en movimiento el desarrollo urbano, y respondieron a él (como agentes o como actores) construyendo o mudándose a las nuevas zonas residenciales. Ahora los capitalistas ya no eran únicamente los promotores inmobiliarios tradicionales, sino que los empresarios, industriales y comerciantes empezaban a entrar al negocio de bienes raíces. Como evidencia de esto observamos el precio del suelo: entre 1935 y 1949, los terrenos del DF sufrieron un incremento de 50% a 200% (Perló, 1981: 16).

Por otra parte, los campesinos que obtuvieron el beneficio de los ejidos vieron que podrían ganar más ventaja de su propiedad en usos no agrícolas por lo que sus tierras entraron, al poco tiempo, al mercado del suelo dando pie a las denominadas colonias proletarias.

Es aquí en donde se modifican las tendencias de crecimiento de la ciudad de México; cambia la oferta del uso de suelo tanto en la competencia de mercado, como en las características de ubicación, servicios urbanos, calidad de suelo, etcétera.

Manuel Perló Cohen estudia a fondo este fenómeno urbano, y explica los efectos en el mercado del suelo, que son principalmente tres: 1) la entrada al mercado de los terrenos ejidales provocó que los precios tan altos del suelo urbano se controlaran por la competencia. 2) Los propietarios de suelo en el centro de la ciudad no vieron afectadas sus propiedades por el tipo de ocupación de los mismos. 3) Los propietarios de tierras retiradas del centro de la ciudad y colindantes con las tierras ejidales, fueron beneficiados al entrar estas últimas en el mercado, ya que fomentaron la urbanización de la zona, subiendo de valor las tierras de propiedad privada (*ibid.*, 1981: 15).

Será en el gobierno de Cárdenas cuando se inicien los mayores cambios

en la estructura habitacional, los que marcarán una tendencia en el crecimiento físico de la ciudad a futuro. Nos referimos a las opciones que tomará la clase trabajadora a través de la vivienda arrendada, las colonias proletarias y las colonias de invasión.⁴

La combinación de los efectos del reparto de tierras, junto con el descontrolado aumento de rentas en la zona central de la ciudad fue la mezcla explosiva que propiciaría estas alternativas de habitación.

El modelo de vecindad sería la forma más común de arrendamiento, sin embargo también serían las que menos inversión recibirían dado el poco interés de los capitalistas hacia lo que ya entonces presentaba problemas inquilinarios. Ante la gran demanda, los montos de las rentas subían desproporcionadamente en relación a la calidad de las habitaciones. El problema era serio si pensamos que hasta 1950, la vivienda arrendada constituía el porcentaje mayor en tipo habitacional de la población asalariada.

Respecto a las colonias proletarias, Perló las distingue como "el acontecimiento más significativo dentro de las transformaciones cualitativas que registró la estructura habitacional urbana durante el cardenismo" (Perló, 1981: 50) clasificándolas en tres grupos: 1) las colonias de invasión o de paracaidistas, 2) los fraccionamientos fraudulentos o ilegales y 3) las colonias de renta.

Si ante el problema de la vivienda surgieron las colonias proletarias en la periferia de la ciudad, el transporte facilitó que esto se lograra con éxito. La gente buscaba abaratar los costos de vivienda al mudarse a este tipo de colonias y, en consecuencia, necesitó recorrer distancias mayores y transportarse más veces al día. Dado que las tarifas de camiones y tranvías se habían mantenido congeladas desde 1929 y a lo largo del periodo de Cárdenas, esto hizo que más población se incorporara al uso de estos transportes.

La influencia sobre los cambios en la estructura urbana que tuvieron las vías de comunicaciones y el transporte fue, principalmente, la de facilitar la desconcentración y separación de actividades habitacionales, laborales, recreativas, etc. hacia fuera del centro. Si antes la industria se encontraba en el mismo sitio que las viviendas de sus trabajadores, en ese momento podían separarse, facilitando posteriormente las zonificaciones urbanas. En especial en el caso de la ciudad de México, esta descentralización empezó a darse a partir de los años treinta y cuarenta, siguiendo las avenidas de Insurgentes y Tlalpan.

En relación a la serie de leyes, decretos y reglamentos que se dictaron en esta época; aunque no había mucho seguimiento para su cumplimiento, por lo menos reflejaban la conciencia del gobierno de regularizar los procesos urbanos. Para explicar el crecimiento de la ciudad, mencionaremos aquellos que más efecto causaron en el desarrollo urbano.

Entre las leyes más importantes están las que ordenan los usos del suelo de la ciudad, las llamadas Leyes de Planificación y Zonificación del DF y Territorios de Baja California de 1933 y 1936. Más adelante, en 1935, Carlos Contreras elaboraría un Plan de Desarrollo de la ciudad de México, que si bien expone las propuestas a un nivel esquemático, muestra aspectos nunca antes considerados y que tendrían gran influencia en los planes oficiales que años y décadas después llevaría a cabo el gobierno.

En ese mismo año, Contreras elabora, también, el primer plano regulador de la ciudad de México, el cual buscaría zonificar el uso del suelo en: habitacional (con tres clasificaciones sociales); industrial (ligera y pesada); zonas de reserva ecológica; mejora de la red ferroviaria; la creación de viaductos de circulación rápida (con una vía periférica a la ciudad); y la preservación de la zona arqueológica del centro de la ciudad con un boulevard circundante (Toca, 1989: 145).

En los años treinta, el desarrollo de la ciudad fue muy claro. Si bien durante el cardenismo los recursos eran invertidos prioritariamente en cuestiones rurales, las obras públicas de infraestructura (carreteras, líneas de ferrocarril, edificios para educación, etc.) sí fueron impulsadas por el gobierno. Esto provocó que creciera la industria de la construcción y de materiales y más aún, que se crearan instituciones financieras del Estado que en lugar de favorecer a la industria, se especializaran en apoyar las obras públicas.

En cuanto a las empresas constructoras, si bien en los años veinte eran propiedad de los principales funcionarios públicos, en ese momento el auge de la construcción involucraría a nuevos profesionales especialistas en el tema.

A mitad de la década de los treinta, la ciudad empezaba a contar con altos edificios que cambiaban el paisaje tradicional, lo que demostraba, por una parte, el alza en el valor del suelo, pero también los nuevos materiales y sistemas constructivos empleados por las flamantes empresas constructoras y, también, por los primeros talleres de arquitectos.

CONGELAMIENTO DE RENTAS

Situación política y urbana entre 1942 y 1950

El congelamiento de rentas, evento aparentemente aislado dentro del marco urbano de la ciudad de México, influyó también en la estructura interna con consecuencias físicas que continuaron el proceso ya iniciado en la década anterior con el reparto agrario.

La mancha urbana de la ciudad, entre 1940 y 1960, seguiría creciendo⁷ pero, además, se iniciaría un proceso de descentralización que implicó un acelerado crecimiento demográfico. La ciudad expandida empezaría a agruparse en zonificaciones según uso de suelo y estrato social: al norte y oeste, la industria; la vivienda popular hacia el norte y oeste; la vivienda de clase media hacia el sur, y la alta hacia el sur y poniente.

Entre 1940 y 1950 la tasa de crecimiento de la población de la ciudad de México fue de 5.7% anual, cifra nunca más repetida, que en términos absolutos significó el paso de 1.7 a 3 millones de habitantes (Cisneros,1993:125).

El mayor crecimiento poblacional se dio en las zonas industriales, como consecuencia del deseo de la clase obrera de estar cerca de las fuentes de trabajo. Sin embargo, y como ya se dijo anteriormente, las mejoras en cuanto a transporte y vialidades facilitarían el proceso de descentralización y zonificación, separando las zonas industriales de las residenciales y de servicios. Un ejemplo claro fue la fuerte expansión de la ciudad de México hacia el sur, en parte gracias a la extensión de Avenida Insurgentes.

Durante la década de los cuarenta, la oferta de trabajo se vería saturada y superada por la demanda debido, en gran parte, a la inmigración a la capital en busca de mejores condiciones. En un inicio, ante el auge industrial, se contrataba mano de obra inclusive no calificada. Sin embargo, a finales de la década, el desarrollo industrial más especializado y más asentado podía ofrecer menos empleos de los que la población demandaba.

Por su parte, la población en aumento—especialmente la clase trabajadora y el gran número de migrantes—demandaba solución al problema de vivienda barata. Los programas existentes empiezan a desarrollar los primeros conjuntos habitacionales para la clase obrera ubicados cerca de los centros industriales. Eran apenas representativos de su tipo y aunque estaban dirigidos a los trabajadores del Estado y de la industria, principalmente, ni siquiera éstos podían acceder a los mismos por lo que implicaba su mantenimiento. Recordemos que el arrendamiento era la modalidad más fuerte de vivienda y la problemática exigía la intervención urgente del gobierno.

El presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) toma posesión apenas un año después de iniciada la Segunda Guerra Mundial.⁸ A diferencia de Cárdenas, tomaría en cuenta a la clase media, a la industria y se invertirían los recursos en lo urbano. Es decir, la ciudad vuelve a ser el centro de atención.

Ante la inestabilidad en el marco internacional y, por lo tanto, en lo económico, en 1942 su gobierno expide el decreto de control de rentas para el centro de la ciudad, con vigencia de un año. En 1943 se emitiría una

primera prórroga y en 1945 se corre el plazo nuevamente hasta 1948. De esta manera Ávila Camacho logrará mantener el problema "bajo control" hasta salir de su gobierno y dejar en manos de su sucesor, Miguel Alemán Valdés (1946-1952) la solución del asunto. Este último, en 1948 extenderá la vigencia de dicho decreto por tiempo indefinido; así una medida provisional se vuelve permanente ante la falta de soluciones de fondo.

En el plazo inmediato, el congelamiento de rentas significó un imán para las clases populares hacia el centro de la ciudad, lo que provocó un aumento en las densidades de población principalmente de las vecindades de esta zona. Esto a su vez significó un deterioro en las ya malas condiciones de estas vecindades, con todos los problemas que el hacinamiento genera. "Se estima que 31 de cada mil personas moría anualmente en los barrios, mientras en las colonias Roma y Narvarte, con menores densidades y con población de clase media, la mortalidad era de nueve por cada mil habitantes" (Cisneros, 1993: 93).

Por otra parte, el congelamiento de rentas logró que hubiera poca movilidad entre los habitantes del centro. Esto, sumado al crecimiento de inmigrantes y de la población en general, se tradujo en las siguientes consecuencias: una inflación altísima en el valor del suelo del centro; el deterioro de las condiciones de estas habitaciones; un aumento en el número de vecindades y de las rentas en las zonas intermedias ya fuera del control de rentas y diversidades de asentamientos clandestinos tanto en estas zonas intermedias como en las periféricas.

El gobierno, a pesar de ser más estricto en cuanto a reglamentos para los asentamientos irregulares, fue más bien selectivo en su aplicación. Al final, era mejor permitir y regularizar algunas de estas colonias ilegales ya fuera por fines políticos o por solucionar de alguna manera la demanda habitacional.

En lo que respecta a la reglamentación se reformaron e introdujeron nuevas leyes y reglamentos para controlar más el crecimiento de la ciudad durante este periodo de gobierno. El reglamento de la Ley de Planificación de 1936 se modificó para separar las zonas industriales de las habitacionales. Se definió que el centro concentraría las funciones comerciales y de servicios, con lo que se planteaba sacar la zona habitacional para ubicarla en la parte norte y oriente de la ciudad, y se establecieron once nuevas zonas industriales durante este periodo.

En 1942 entró en vigor el Reglamento sobre Fraccionamientos de Terrenos del Distrito Federal en donde se establece su clasificación en residenciales, industriales y campestres. Asimismo, se emite el mismo año el nuevo Reglamento de las Construcciones y de los Servicios Urbanos en el Distrito Federal (Espinosa, 1991: 180).

En 1944 se emitió un nuevo Reglamento de Fraccionamientos con algu-

nas mejoras respecto al primero, estableciendo que no se autorizarían fraccionamientos que no estuvieran en terrenos inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Con esto se reglamentaba que no se utilizaran para ello terrenos ejidales.

Sin embargo, en la realidad sucedería todo lo contrario. Fue a partir de 1940, después del auge de la reforma agraria, cuando los fraccionadores ilegales empezaron a retomar bríos. Los terrenos ejidales formaban un cinturón alrededor de la ciudad, los medios de transporte estaban al alcance en precio y recorridos y esto fue el marco ideal para comenzar a vender estas tierras a manera de lotes, dirigidos a la clase de menos recursos.

En 1940, el número de habitantes asentados en colonias proletarias alcanzaba 6% de la población total del Distrito Federal, y fue tal la demanda y por lo tanto la oferta de estas colonias, que para mediados de los años cuarenta, las colonias proletarias alcanzarán el mismo nivel cuantitativo de la habitación en arrendamiento, y en las siguientes décadas, en definitiva lo superará. Llegaron a ser, para los años setenta, el principal asentamiento habitacional (Perló, 1979: 807) (v. Fig. 5).

Paralelamente a la problemática y consecuencias del congelamiento de rentas, la ciudad experimentaba también un desarrollo contradictoriamente muy distinto al anterior en la otra cara de la moneda.

Ávila Camacho concentraría sus esfuerzos de planeación urbana al desarrollo de la industria,⁹ y con ello empezó a notarse un crecimiento económico, también consecuencia de la política de sustitución de importaciones generada por la guerra. Con esto se reafirmaba aún más la hegemonía de la ciudad de México ante el resto del país.

Este crecimiento se mostró en la ciudad de manera segregada según las zonas de ingresos, formando una urbanización fraccionada. El crecimiento de la ciudad también atrajo nuevos géneros arquitectónicos. A partir de 1942 se introdujeron los supermercados y las tiendas departamentales al estilo norteamericano en las colonias de clases media y alta. Sears Roebuck (1947) sería el primer centro comercial norteamericano, instalado además fuera del centro, en plena Avenida Insurgentes, frente a la Colonia Hipódromo, en esta tendencia de descentralización.

Con este crecimiento económico, entre 1946 y 1952 la ciudad empezó a construir grandes proyectos arquitectónicos: El Hospital de la Raza, el Conservatorio Nacional, el Auditorio Nacional, la Cárcel de Mujeres, el Hospital Rubén Leñero, las nuevas instalaciones del aeropuerto internacional, la Torre Latinoamericana, el toreo de Cuatro Caminos, el nuevo edificio de la Nacional y las instalaciones del Televisión. El proyecto de Ciudad Universitaria, inaugurada en 1952, significó no sólo el centro edu-

cativo más importante del país, sino generaría un eje de crecimiento muy importante sobre Insurgentes sur (Cisneros, 1993: 117).

Durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés, el crecimiento económico en la ciudad fue el más alto históricamente. Esto se reflejó también en la generación de programas habitacionales más efectivos y de más impacto entre la población trabajadora. Su periodo como presidente fue de consolidación de lo sembrado por sus antecesores incrementándose el nivel de vida en general por empleos y salarios. Alemán también llevó a cabo el parque industrial Vallejo, al norte del Distrito Federal, que fue el primero en su tipo.

Alemán hizo de los programas de vivienda social una prioridad en su gobierno mediante la construcción de grandes unidades multifamiliares. El programa para los trabajadores del ISSSTE inició la primera unidad habitacional Miguel Alemán, ubicada en la colonia del Valle. Con esto se rompía la tradicional unidad de vivienda de casas, para introducir el modelo vertical y la densificación en uso de suelo, inspirado en las tendencias internacionales de Le Corbusier.

El arquitecto Mario Pani estaría a cargo del proyecto que se inauguraría en 1949, "El resultado fue algo nunca visto, 9 edificios de 12 pisos y 6 de 3 pisos, con 1 080 departamentos de alquiler, decenas de locales comerciales, elevadores, alberca e incineradores de basura" (Cisneros, 1993: 127). El multifamiliar Presidente Juárez fue el segundo en su tipo, y con esto el ISSSTE contaría con 1 024 departamentos más para sus trabajadores.

La ciudad de México seguirá manteniendo la tendencia de un crecimiento físico, aunque al llegar a la mitad del siglo XX, el Área Metropolitana estaría aún contenida prácticamente dentro de los límites del Distrito Federal. La población en el DF, según el censo de 1950, era de 3 050 442 habitantes, y en la ciudad de México de 2 234 795 habitantes (Espinosa, 1991: 185).

En cuanto al crecimiento de la ciudad, será en ese tiempo cuando, mediante una serie de reglamentaciones y restricciones, se impongan candados a los agentes inmobiliarios para evitar que al interior del Distrito Federal siga la proliferación de fraccionamientos. Como a toda acción corresponde una reacción, lo anterior fomentó que los promotores empezaran a dirigir sus fuerzas hacia afuera de los límites del DF, al sur: San Ángel y el Pedregal y al noroeste: Ciudad Satélite. Ello hizo crecer la mancha urbana en estas direcciones y no sólo fue permitido por el gobierno, sino también alentado por éste, una vez que mediante exenciones de impuestos y otro tipo de concesiones, se reforzará la tendencia de establecer, sobre todo la zona industrial en el Estado de México (v. Fig. 6).

Fijar el año 1950 como límite del presente trabajo no es casual. El crecimiento del país en la segunda mitad del siglo XX presentará una diná-

mica muy diferente sobre la primera. Podemos señalar dos cambios importantes en la ciudad en este parteaguas temporal: Primero, el hecho de que se abandona la calle y la manzana de la manera tradicional con que se conforma el tejido urbano al introducir la modalidad de vivienda por multifamiliares. Esta solución habitacional además de modificar la interacción natural entre colonias, cambiará el esquema de convivencia social, y será muy claro en casos como los antes señalados (Tlatelolco, etcétera). Segundo, la ciudad se desborda de los límites del Distrito Federal ante la fuerza de la irregularidad. El entendimiento del Área Metropolitana de la Ciudad de México como un organismo por demás flexible, autónomo y superior a los planes y programas estatales demandará que los gobiernos de las entidades involucradas se sienten en la mesa del diálogo.

BIBLIOGRAFÍA

- BERRA STOPPA, Erica, *La expansión de la Ciudad de México y los conflictos urbanos 1900-1930*, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, tesis para obtener el grado de doctor en Historia, México, 1982.
- CISNEROS SOSA, Armando, *La ciudad que construimos, registro de la expansión de la Ciudad de México, 1920-1976*, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM, Unidad Iztapalapa, México, 1993.
- DAVIS E., Diane, *El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- ESPINOSA LÓPEZ, Enrique, *Ciudad de México. Compendio Cronológico de su Desarrollo Urbano, 1521-1980*, México, 1991.
- GARZA, Gustavo, coordinador, *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México, México 2000.
- JIMÉNEZ MUÑOZ, Jorge H., *La Traza del Poder. Historia de la Política y los Negocios Urbanos en el Distrito Federal. De sus orígenes a la desaparición del Ayuntamiento (1824-1928)* CODEX Editores, México, 1993.
- NAVARRO BENÍTEZ, Bernardo, *Crisis y Movimiento Urbano Popular en el Valle de México*, UAM, 1990.
- PERLÓ COHEN, Manuel, *Estado, Vivienda y Estructura urbana en el Cardenismo*, UNAM, México, 1981.
- _____, "Política y vivienda en México, 1910-1952", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLI, núm. 3, Centro de Investigaciones Sociales, UNAM, 1979.
- STOLARSKI, Noemí, *La Vivienda en el DF*, Dirección General de Planifica-

- ción, México, 1980.
- TAVARES LÓPEZ, Édgar, *Colonia Hipódromo*, Colección Tu Ciudad, Barrios y Pueblos, Consejo de la Crónica de la Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal, México, 1999.
- TOCA FERNÁNDEZ, Antonio, *Arquitectura Contemporánea en México*, México, Gustavo Gili, 1989.
- _____, "Arquitectura Posrevolucionaria en México 1920-1932", en INBA, Apuntes para la Historia y Crítica de la Arquitectura, VI, México, 1982.
- TOVAR DE ARECHEDERRA, Isabel y Magdalena Mas, compilación, *Ensayos sobre la ciudad de México. Macrópolis mexicana IV*, Departamento del Distrito Federal, UIA, CONACULTA, México, 1994.

NOTAS

¹ De la Lama también sería el promotor de la colonia Polanco, parte de la colonia Santa María la Ribera y la Sección Chiapas en la colonia Roma, en donde los lotes eran más pequeños que los del resto de la colonia, haciéndolos más comerciales. También se encargó de fraccionar parte de la colonia de Santa María la Ribera (Jiménez, 1993: 194).

² Edgar Tavares en su libro sobre la Colonia Hipódromo, habla con todo detalle de la historia y los diferentes aspectos que conforman dicha colonia. Nos basamos en su texto para dar la información general de este fraccionamiento, otorgándole todo el crédito a su autor (Tavares, 1999).

³ Contaba con agua, luz, drenaje, pavimentación, banquetas, camellones, fuentes, faroles con la instalación del cable subterráneo, etcétera.

⁴ Art. 123 constitucional, capítulo III, ART. 24: IX. Favorecer la construcción de casas higiénicas destinadas, mediante el pago de una cuota módica, a habitaciones de la clase humilde y dictar las medidas necesarias para resolver el problema de las habitaciones baratas (Toca, 1982: 99).

⁵ El nuevo partido de la Revolución Mexicana fue creado en 1938.

⁶ Para más detalle, consultar el citado estudio de Manuel Perló: *Estado, vivienda y Estructura Urbana en el Cardenismo*, p. 44, al que tomaremos como referencia en la descripción de las modalidades habitacionales en ese periodo.

⁷ En 1940, 7.9% de la población del país se concentraba en el área urbana de la ciudad de México. La participación del área por principales sectores de actividad indica que 33.7% del PIB de la industria nacional se localizaba en la ciudad, 40.9% del sector terciario, 60% de los transportes y sólo 1% del sector agrícola (Gustavo Garza citado en Noemí Stolarski, 1980:34).

⁸ Recibe la ciudad de México con 71 colonias, según datos preliminares del

censo de población del 6 de marzo de 1940 (Espinosa, 1991: 162). En el mismo año, el Distrito Federal cuenta con 1 483 km² de superficie y 1 757 530 habitantes. Una densidad de 1 185 habitantes por km² y está conformado por 12 delegaciones y la ciudad de México (esta división política se legisló hasta el 31 de diciembre de 1941). Para 1941, el área urbana del DF era de 9 928 hectáreas, lo que representaba 6.62% de dicho territorio y un incremento de 58.4% en relación con la superficie de la mancha urbana de 1929 (Espinosa, 1991: 170).

⁹ El censo industrial de junio de 1945 arroja que el número de establecimientos industriales de transformación en el Distrito Federal se incrementó en relación al censo industrial de 1940 en 230.5% (Espinosa, 1991: 186).

1899

Mancha Urbana 1899

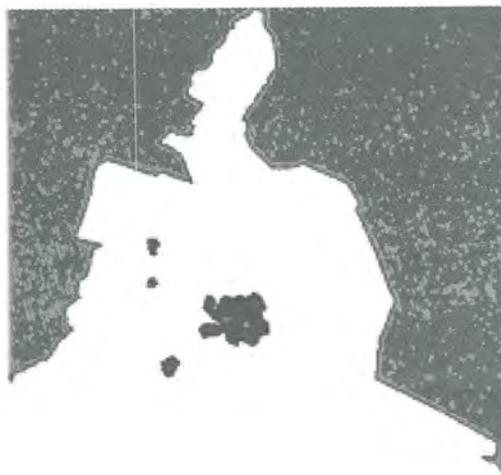


Fig. 1. Mancha urbana 1899

1922

- Mancha Urbana 1800
- Colonias Clase Baja hasta 1922
- Colonias Clase Media hasta 1922
- Colonias Clase Alta hasta 1922

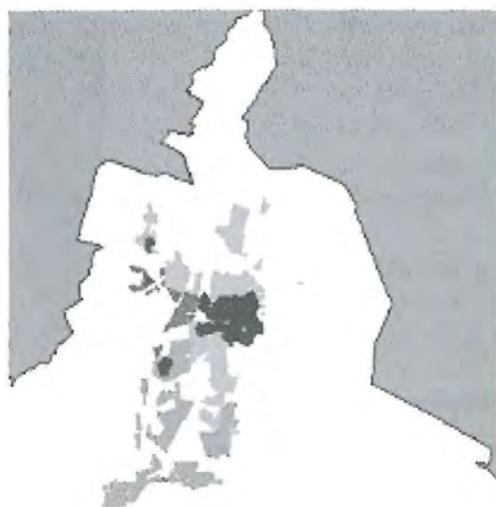


Fig. 2. Mancha urbana 1922



Fig. 3. Imagen vista aérea, 1930



Fig. 4. Plano del proyecto de la colonia José Luis Cuevas

1942

- Mancha Urbana 1899
- Colonias Clase Baja hasta 1922
- Colonias Clase Media hasta 1922
- Colonias Clase Alta hasta 1922
- Colonias Clase Baja hasta 1942
- Colonias Clase Media hasta 1942
- Colonias Clase Alta hasta 1942

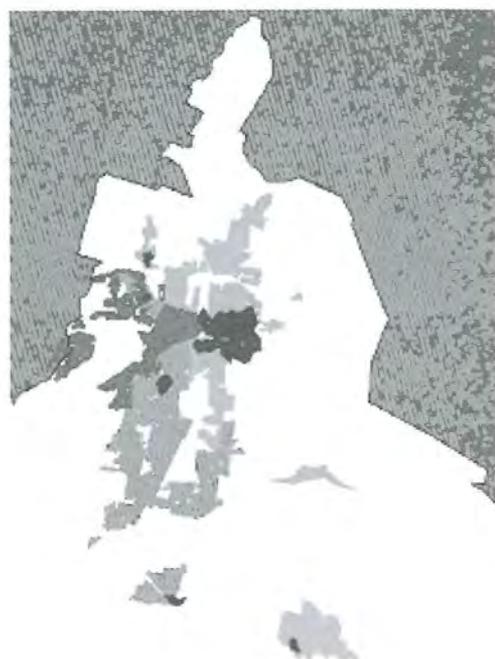


Fig. 5. Mancha urbana 1942

1962

- Mancha Urbana 1959
- Colonias Clase Baja hasta 1962
- Colonias Clase Media hasta 1962
- Colonias Clase Alta hasta 1962
- Colonias Clase Baja hasta 1942
- Colonias Clase Media hasta 1942
- Colonias Clase Alta hasta 1942
- Colonias Clase Baja hasta 1962
- Colonias Clase Media hasta 1962
- Colonias Clase Alta hasta 1962



Fig. 6. Mancha urbana 1962



Strumenti urbanistici e politiche per la sostenibilità urbana. Il caso di Milano, Italia

Corinna Morandi*

L'obiettivo di questo testo è proporre una riflessione sugli ultimi venti anni della vicenda urbanistica milanese per valutare come è stato affrontato, in termini urbanistici, il periodo della transizione dalla città industriale alla città post-industriale. Milano ha sempre avuto un ruolo di importante polo terziario, direzionale, commerciale, dovuto alla sua collocazione geografica di crocevia di grandi assi di comunicazione internazionale e alla concentrazione di funzioni di eccellenza nel suo cuore urbano. Tuttavia è stata fino agli anni Settanta anche un grande polo manifatturiero con popolazione residente e addetti al settore secondario in crescita fino alla metà del decennio. La trasformazione che ha interessato la città e l'area metropolitana a partire dagli anni Ottanta è stata in questo senso epocale, con la perdita di un milione di addetti in pochi anni e la formazione di un insieme di aree industriali dimesse e sottoutilizzate che ha raggiunto in breve tempo otto milioni di metri quadrati. In quale modo è stata affrontata questa transizione nelle politiche urbanistiche e nell'adeguamento degli strumenti di governo del territorio? Quale è stato il rapporto tra la pianificazione a scala comunale e a scala metropolitana? Quali strumenti di analisi e interpretazione dei fenomeni urbani e territoriali sono stati messi in campo per cogliere questi processi come una occasione di rigenerazione urbana non solo dal punto di vista economico ma anche dal punto di vista della compatibilità tra sviluppo e protezione dell'ambiente? Quale spazio ha assunto il tema della sostenibilità urbana

* Arquitecta, doctora e investigadora en el Departamento de Ciencias del Territorio en el Politécnico de Milán, Italia.

nell'agenda politica e nell'innovazione della strumentazione urbanistica della metropoli milanese?

Intorno a queste questioni sono state sviluppate le riflessioni che seguono, che mettono a sistema una serie di contributi sulle vicende milanesi pubblicate da chi scrive negli ultimi anni.

1. LA SOSTENIBILITÀ URBANA NEI PIANI E NEI DOCUMENTI URBANISTICI E TERRITORIALI

1.1. *Pianificare Milano: istituzioni e strumenti*

La struttura delle istituzioni che si occupano di gestione del territorio è definita in Italia dalla legge 1150 del 1942, alla quale ancora è utile fare riferimento per chiarire il quadro delle competenze e delle attribuzioni di responsabilità tra gli enti territoriali ai vari livelli. L'impianto della legge prevede uno schema "a cascata" dal Piano territoriale di coordinamento regionale (Ptc) al Piano regolatore generale (Prg), reso obbligatorio per tutti comuni, indipendentemente dalla loro dimensione demografica. Gli obiettivi del Ptc sono essenzialmente di carattere programmatico, finalizzati alla definizione della struttura della mobilità alla scala regionale e della ripartizione del territorio in grandi ambiti funzionali, mentre con il Prg l'intento del legislatore era quello di prescrivere attraverso lo zoning la destinazione dei suoli, le modalità di conservazione o trasformazione del territorio e la morfologia dell'edificato attraverso l'attribuzione di indici volumetrici. La legge 1150 prevede anche la possibilità di attivare un terzo livello di pianificazione, il Piano regolatore intercomunale, non riferito ad una precisa ripartizione amministrativa ma a raggruppamenti di comuni legati da forti relazioni di carattere geografico o socioeconomico. All'ente territoriale di livello intermedio, la Provincia, non sono invece state attribuite, fino al 1990, competenze in tema di pianificazione generale, ma solo in relazione a specifici settori come la viabilità o la localizzazione e gestione di alcuni equipaggiamenti speciali (ospedali, scuole superiori ecc.).

Nell'ambito di questo quadro di riferimento generale sono le Regioni che hanno il compito di precisare obiettivi e caratteristiche degli strumenti per la pianificazione e la gestione del territorio. In Italia l'istituzione delle Regioni, prevista dalla Costituzione stilata nel 1946, è stata resa effettiva nel 1970 e solo nel 1977 sono state finalmente definite le deleghe di trasferimento dallo Stato dei poteri in materia di gestione del territorio.

A partire dalla metà degli anni Settanta, con due leggi regionali¹ segui-

te da altri provvedimenti nella seconda metà del decennio, si struttura il quadro di obiettivi e competenze che regolano la pianificazione in Lombardia, le cui linee generali possono essere così sintetizzate:

a) precisazione dei *tre livelli di pianificazione: regionale, intercomunale e comunale*. Rispetto al Pter, già previsto come generico strumento facoltativo dalla legge urbanistica generale del 1942, si chiarisce il suo ruolo di quadro di riferimento per gli interventi promossi sia dalle Regioni che da altre amministrazioni locali e dalle aziende pubbliche, soprattutto in riferimento alla istituzione delle zone di protezione ambientale, ai criteri per la tutela del patrimonio naturale, ai sistemi di trasporto pubblico. Anche per la pianificazione intercomunale si prefigurano con maggiore precisione i compiti di programmazione ed i rapporti da un lato con il livello regionale e dall'altro con quello comunale, anche se l'efficacia di tale strumento continua ad essere limitata dalla mancata definizione della sua natura (tra il carattere prescrittivo e quello orientativo). Infine le due leggi regionali intervengono sulle modalità di redazione – e in parte sulla natura – del piano regolatore comunale, cardine del sistema pianificatorio italiano: si richiede la perimetrazione del territorio urbanizzato rispetto al non urbanizzato, si aumenta la soglia minima di dotazione di aree per zone verdi e attrezzature collettive di livello comunale ed intercomunale rispetto agli standard previsti dalla normativa nazionale, si introduce il Programma pluriennale di attuazione (Ppa) con l'obiettivo di coordinare le azioni dei diversi soggetti pubblici e privati coinvolti nell'attuazione del piano e di programmare l'uso delle risorse finanziarie. Relativamente ai rapporti tra i livelli di pianificazione, è da notare l'irrigidimento dello schema "a cascata", dovuto anche ai continui scambi di atti formali che caratterizzano le relazioni tra i soggetti e gli strumenti della pianificazione;

b) assunzione della questione della *tutela delle risorse naturali, sia con norme generali di salvaguardia dei beni ambientali* (divieti di costruzione lungo le sponde dei fiumi e dei laghi, nei boschi ad alto fusto ecc.), sia con *l'istituzione progressiva dei parchi regionali*. Tali contenuti ambientali verranno rafforzati un decennio più tardi con l'approvazione della *legge nazionale sulla pianificazione paesistica*, che introdurrà da un lato dei vincoli generalizzati su tutte le categorie di beni naturali e ambientali e, dall'altro, la possibilità di attenuare tali vincoli solo in presenza di strumenti di pianificazione specificamente orientati alla tutela e valorizzazione di tali beni.

In tale quadro istituzionale e normativo vanno quindi collocati alcuni importanti documenti di pianificazione prodotti in Lombardia, regione che conta circa 9 milioni di abitanti, suddivisi in undici province. Il Progetto di piano territoriale regionale del 1984, mai divenuto operativo, viene presentato come un documento di indirizzo e di orientamento per le grandi scelte infrastrutturali, articolate per piani di settore, e per la pianificazione locale. Le indicazioni non sono tradotte né in rigidi vincoli territoriali, né in una proposta di zonizzazione alla grande scala, ma sono finalizzate, nelle intenzioni, a definire le prestazioni dei sistemi insediativi. Questo approccio viene proposto anche per la pianificazione di livello intermedio, per cui si configura la redazione di piani e progetti di area, la cui natura tuttavia non viene specificata sul piano legislativo: in questa famiglia di documenti si può collocare anche il Documento direttore del passante ferroviario di Milano di cui si parlerà più avanti, redatto nel 1984, con la finalità di ricordare un grande intervento infrastrutturale di valenza regionale con un insieme di progetti d'area locali.

Proprio nella specificazione dei progetti d'area, in cui dovrebbero poter essere integrate problematiche settoriali e generali, in funzione della messa a punto di strumenti di governo delle trasformazioni territoriali, superando le perimetrazioni amministrative per intervenire alla scala sovracomunale adeguata, sono state incontrate molte difficoltà attuative. Si è quindi rafforzato il peso ed il ruolo dei piani settoriali (trasporti, viabilità, edilizia residenziale, parchi). Alcuni piani di settore, elaborati e messi parzialmente in attuazione dalla metà degli anni Ottanta saranno, come si dirà, gli strumenti più direttamente mirati alla soluzione delle problematiche ambientali (risanamento dell'aria e dell'acqua, piani di smaltimento dei rifiuti ecc.). Accordi tra i comuni —per esempio tramite la formazione di consorzi— sono stati realizzati inoltre per rispondere a problemi molto specifici, quali ad esempio l'attivazione di misure di controllo del traffico in presenza di situazioni di forte inquinamento o per l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Gli anni Novanta, soprattutto nella seconda metà, hanno visto in Italia e in Lombardia il moltiplicarsi di strumenti normativi finalizzati ad affrontare non più i temi della espansione insediativa, ma quelli della riqualificazione e della rigenerazione urbana, definiti in sintesi come "programmi complessi". Gli elementi innovativi che caratterizzano questa nuova generazione di provvedimenti legislativi sono legati al rapporto dei programmi complessi con la pianificazione generale (nel senso che essi non sono necessariamente concepiti in attuazione del piano regolatore generale, come nella pianificazione "a cascata", ma possono modificare con una procedura semplificata il

prg) e alla promozione di *programmi di trasformazione che privilegiano l'integrazione tra operatori (e quindi tra risorse economiche) pubblici e privati e l'integrazione di funzioni urbane*, superando l'approccio dello zoning.

Le prime leggi che avevano l'obiettivo di facilitare l'implementazione dei programmi di trasformazione urbana e di permettere il cambiamento delle destinazioni di piano regolatore con procedure semplificate sono state due leggi della Regione Lombardia del 1982 e del 1990, seguite a fine del decennio dalla legge che ha promosso i Programmi integrati di intervento. Nel corso degli anni Novanta sono state approvate le leggi nazionali con finalità di sostegno ai programmi di recupero urbano attraverso il coordinamento delle risorse economiche.³

La novità più significativa in tema di *pianificazione sovracomunale* si realizza con *l'approvazione, all'inizio degli anni Novanta, della legge nazionale 142*.⁴ Nell'ambito di un programma complesso di riforma del sistema delle autonomie locali, si prevede una nuova attribuzione di compiti pianificatori alla Provincia, introducendo il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) come strumento di indirizzi generali per l'assetto del territorio. Vengono inoltre individuati a scala nazionale nove sistemi metropolitani, tra cui quello milanese, per i quali si prevede che le funzioni normalmente attribuite ai comuni siano svolte in maniera coordinata e delegate alla Città metropolitana. A questi due livelli (in alcuni casi Provincia e Città metropolitana possono coincidere, come nel caso della Provincia di Milano) sono attribuiti significativi compiti in tema di protezione dell'ambiente: nei settori della difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e delle risorse idriche ed energetiche, attribuendo in particolare alla città metropolitana l'obiettivo di interpretare e valutare le caratteristiche relazioni ecosistemiche all'origine della condizione ambientale delle grandi conurbazioni.

La provincia di Milano avvia tempestivamente, con il sostegno tecnico del Centro studi del piano intercomunale milanese⁵ la redazione di un Rapporto preliminare per il Ptcp, che solo nel 2002 si è tradotto in un nuovo strumento urbanistico per la scala intermedia di pianificazione. Il Rapporto preliminare era tuttavia interessante sul piano dei contenuti programmatici e delle proposte di innovazioni procedurali e verrà esaminato in seguito, soprattutto per gli aspetti che toccano più da vicino la tematica dei limiti allo sviluppo nell'area milanese.

Restituire un quadro della normativa nazionale specificamente rivolta alla protezione dell'ambiente è comunque estremamente difficile, per la continua sovrapposizione di provvedimenti settoriali finalizzati ad affrontare i vari aspetti della questione ambientale. Per richiamare solo alcuni fatti recenti si possono citare *l'Istituzione nel 1989 del Ministero dell'Ambiente e*

nel 1993 della Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente. Sempre a livello nazionale le leggi recenti più incisive sul piano dei contenuti e delle possibilità operative sono la legge 183 del 1989 sulla difesa del suolo e per l'istituzione dell'Autorità di bacino (cfr. nota 57) con le finalità di risanamento delle acque e di fruizione razionale delle risorse idriche (importante per la Lombardia la redazione del Piano di bacino del fiume Po) e la legge quadro 394 del 1991 sulle aree protette.

Esiste poi tutta l'articolazione delle normative regionali a seguito delle deleghe in materia di protezione dell'ambiente, in cui sono presenti due principali filoni tematici, quello della tutela dell'ambiente naturale e quello della gestione delle risorse: il primo conta su una tradizione iniziata negli anni Settanta con l'istituzione del Parco del Ticino e la successiva redazione del relativo Piano territoriale di coordinamento, consolidata nel 1983 con la legge regionale 86 che ha istituito il Piano regionale delle aree protette in Lombardia; per quanto riguarda il secondo filone, lo stato di avanzamento della legislazione lombarda rispetto al quadro nazionale e delle altre regioni si caratterizza per l'importanza attribuita ai temi della gestione delle acque e della difesa del suolo.⁶

1.2. Milano. Il piano degli anni '80: obiettivi, contenuti, gestione

Il piano regolatore generale attualmente vigente a Milano, città che conta oggi circa 1,3 milioni di abitanti, ma ne aveva circa 1,7 negli anni Settanta, è noto come Variante generale del 1976/80, in riferimento alle due date in cui esso è stato adottato dal Consiglio comunale ed approvato dalla Regione Lombardia, secondo quanto è previsto dalla legge. Su questo piano regolatore esiste un'ampia letteratura, in quanto da un lato esso rappresenta una risposta paradigmatica alla fase di trasformazione che molte città hanno attraversato negli anni Settanta; dall'altro lato, la vicenda della sua elaborazione, crisi, superamento –peraltro mai dichiarato– rimanda a molte questioni che hanno animato il dibattito disciplinare e l'analisi critica della gestione degli strumenti urbanistici nelle grandi città italiane negli anni Ottanta.⁷

Il piano nasce in risposta alla crisi del modello di sviluppo milanese, di crescita a macchia d'olio, degli anni Sessanta e Settanta e al fallimento dei tentativi di programmazione del centro-sinistra: malgrado un forte impegno nell'incremento delle infrastrutture e dei servizi alla popolazione che aveva riguardato in particolare i settori della mobilità e dei servizi scolastici –mentre minori risorse venivano destinate all'adeguamento delle reti tecnologiche e delle attrezzature specializzate– l'assorbimento della crescita di popolazione dei decenni precedenti, sommato ai processi di rinnovo delle zone

centrali, aveva provocato effetti di congestione, sovrautilizzo del patrimonio edilizio esistente, degrado di ampi settori urbani. *Il piano regolatore generale del 1980* è quindi il prodotto di un decennio di conflitti sulla politica abitativa e sulla politica urbanistica comunale e le scelte che lo caratterizzano ruotano attorno all'obiettivo di fondo della riqualificazione della città esistente: in sintesi si trattava di invertire le tendenze all'ulteriore trasformazione funzionale delle zone residenziali e produttive, contenendo lo sviluppo incontrollato del terziario; di indirizzare l'offerta di nuovi spazi urbanizzati al miglioramento delle condizioni abitative e alla realizzazione di attrezzature di cui Milano era carente; di considerare il patrimonio edilizio esistente come la risorsa principale da cui attingere per rispondere al fabbisogno di case; di difendere la commistione funzionale, elemento di forza dell'economia cittadina. Nel piano regolatore generale veniva innovata anche la metodologia di pianificazione con il cauto superamento dello zoning in parecchie aree destinate a trasformazioni, anche rilevanti, rispetto alle quali venivano definiti alcuni parametri-obiettivo: numero di abitanti e di addetti ai settori produttivi, standard delle aree da recuperare a servizi, rapporti quantitativi tra le funzioni insediabili.

All'interno di questo quadro pianificatorio, la questione della sostenibilità, peraltro non ancora evocata nemmeno in termini indiretti, va implicitamente ricercata nell'obiettivo della qualità diffusa dell'insediamento urbano, nei temi dell'equilibrio tra funzioni e tra residenti ed utilizzatori della città e dell'equilibrio nell'accessibilità ai vari settori urbani, nella resistenza ai processi di centralizzazione, gentrification, congestione.

Una attenzione particolare viene tuttavia già riservata alla questione del verde urbano e metropolitano e alla protezione di settori dell'ambiente naturale e antropizzato. Si indica l'obiettivo della salvaguardia pressoché totale delle aree rurali e della formazione di parchi dove l'attività agricola possa continuare a svolgersi produttivamente e della salvaguardia delle risorse scarse, in particolare dell'acqua, da perseguirsi con una molteplicità di interventi di carattere urbanistico (difesa del territorio e delle aree libere) e normativo. Sono cioè già tracciate le direzioni di lavoro (peraltro in alcuni casi si tratta anche di progetti avviati già in precedenza) che porteranno alla realizzazione di un sistema di aree protette in ambito metropolitano che assumerà negli anni una significativa consistenza, almeno sul piano quantitativo."

Già poco dopo la sua approvazione, la variante generale viene da più parti definita un piano senza un disegno "forte", poco adatto a lanciare Milano nel quadro della competizione internazionale, troppo legato alla fase conflittuale vissuta nel territorio cittadino e metropolitano, frammentato nella risposta puntuale alle rivendicazioni di base o alle mediazioni tra operatori ed amministrazione. *Sullo sfondo della crisi precoce del piano*

degli anni Ottanta stanno soprattutto le radicali e veloci modificazioni nel sistema produttivo, la cui più vistosa manifestazione sono i circa otto milioni di mq di aree industriali dismesse tra la città e l'area metropolitana.

Nel corso degli anni Ottanta, infatti, lo scenario cambia velocemente e in città, come nella regione lombarda, il processo di dismissione degli impianti manifatturieri determina importanti cambiamenti nel quadro insediativo e socioeconomico: nella sola città di Milano vengono censiti tra i cinque e i sei milioni di metri quadrati di impianti abbandonati o fortemente sottoutilizzati.

Il processo di dismissione interessa in modo estensivo e in un lasso di tempo contenuto tutte le zone industriali storiche della città, anche se il fenomeno è particolarmente evidente lungo le due direttrici del nord-ovest e del nord-est che si proiettano nell'area metropolitana, da Bovisa verso il Saronnese e dalla Bicocca verso Sesto San Giovanni. L'impatto della deindustrializzazione è forte anche nel settore est, per la chiusura degli impianti legati agli scali ferroviari, e lungo la direttrice di sud-ovest, dove molte fabbriche si erano localizzate per la presenza dei canali storici (Navigli).

Nel processo di dismissione milanese si sommano diversi fattori legati alla modernizzazione e innovazione delle tecnologie produttive e alla conseguente ristrutturazione che investe l'organizzazione della produzione manifatturiera e la localizzazione degli impianti. Per le imprese maggiori entrano in gioco anche i cambiamenti nelle strategie aziendali e i processi di internazionalizzazione con i conseguenti effetti di rilocalizzazione sia degli impianti produttivi che delle sedi direzionali.

La deindustrializzazione appare comunque più graduale e meno violenta che in altri contesti europei e passa attraverso una prima fase di ridimensionamento e poi di abbandono degli impianti più obsoleti in aree urbane centrali e di rilocalizzazione in aree periferiche anche se con gli anni ottanta il sopravvenire della fase di recessione economica generalizzata rende palese ed estesa la crisi del sistema produttivo manifatturiero, con la perdita vistosa di posti di lavoro nel settore secondario e la graduale crescita dei settori terziario e quaternario.

Le aree dimesse rappresentano l'evidenza fisica della crisi della città postmoderna, ma potrebbero essere considerate una risorsa per il progetto di una città con una migliore qualità ambientale.

1.3. Grandi progetti, varianti parziali e documenti direttori: tra deregolamentazione e superamento del piano regolatore generale

Nella seconda metà degli anni Ottanta non viene esplicitamente smentito il quadro di obiettivi e l'apparato metodologico del piano regolatore generale.

Tuttavia l'accento si sposta sulla necessità di mettere in discussione la scelta di un rigido contenimento dell'espansione, tesa a favorire il riutilizzo e la riqualificazione dell'esistente. Si rivalutano le idee di sviluppo selettivo di alcuni settori urbani, di policentrismo e quindi di realizzazione di nuove "centralità" con lo spostamento di alcune funzioni importanti come l'università o i musei in zone periferiche: tuttavia si agisce in modo episodico e al di fuori di una strategia territoriale esplicita e condivisa e, soprattutto, sempre in assenza di precisi strumenti urbanistici alla scala sovracomunale.⁹

Strumento di tale operazione di revisione continua del piano sono in primo luogo alcuni "grandi progetti" che hanno come obiettivo la trasformazione di aree di notevole dimensione occupate da impianti produttivi obsoleti. Inoltre una nuova valutazione del fabbisogno di edilizia residenziale dà origine al "piano casa", che genera altre modifiche dell'azzoneamento del piano regolatore in molte zone periferiche, alcune delle quali precedentemente vincolate a verde e attrezzature collettive, aree che vengono destinate alla realizzazione di nuovi quartieri residenziali. A queste operazioni urbanistiche, per la cui attuazione vengono predisposte delle varianti parziali al piano regolatore —strumento ammesso dalla legge urbanistica per la trasformazione puntuale e circoscritta delle destinazioni vigenti— se ne aggiungono molte altre estese in pratica a tutti i settori urbani. Alcune di queste operazioni avevano l'obiettivo esplicito di ridurre la pressione sulla zona centrale e configurare una distribuzione dei grandi attrattori di traffico in uno schema policentrico,¹⁰ ma la procedura seguita ha rappresentato nei fatti un avallo al *processo di revisione per parti del piano generale*: l'insieme delle previsioni (in gran parte non realizzate negli anni Ottanta e in parte riprese successivamente nell'ambito di nuovi programmi di trasformazione), comportava la potenziale realizzazione di circa diciassette milioni di mc per destinazioni diverse da quelle previste dal piano vigente, cinque milioni dei quali relativi al settore terziario.¹¹

A metà degli anni Ottanta il *eDocumento direttore del progetto passante*¹², come si è già detto, si era proposto obiettivi più ambiziosi dal punto di vista delle strategie territoriali. L'integrazione delle linee locali delle Ferrovie nord Milano con le linee nazionali —e la conseguente realizzazione di un Servizio ferroviario regionale— veniva assunta come la nuova armatura infrastrutturale per un programma di medio periodo di riutilizzo di molte delle maggiori aree dismesse o in dismissione, che l'ottima accessibilità avrebbe reso adatte per la rilocalizzazione di funzioni specializzate e di grandi attrattori per gli spostamenti intercomunali ed interprovinciali. Si trattava dal punto di vista formale di un documento "ad efficacia interna" integrato dalla redazione di progetti d'area per le zone interessate dalle operazioni di rilocalizzazione. I progetti d'area riguardavano tuttavia anche la trasforma-

zione di altri settori, non direttamente collegati alla realizzazione del Passante ferroviario, come l'area destinata all'ampliamento della Fiera di Milano.

L'intenzione di delineare un quadro di riferimento per il riuso delle aree occupate da impianti produttivi abbandonati era rafforzata dalla preparazione di un secondo *Documento direttore, per il riutilizzo delle aree dismesse e sottoutilizzate*.¹³ Al di là della sua denominazione, il documento appariva finalizzato ad indicare le linee di una revisione organica del piano regolatore generale. In particolare, l'individuazione di tre grandi categorie di aree dismesse cui si accompagnano altrettanti, differenziati, programmi di trasformazione, sembra delineare una visione strategica del quadro delle trasformazioni di medio periodo, che accoglie alcune delle idee forti che andavano affermandosi nel dibattito sulla innovazione della strumentazione urbanistica di molte aree metropolitane europee. Tra queste, la riorganizzazione policentrica del sistema insediativo (anche se nel caso milanese la prospettiva è inevitabilmente ristretta all'ambito comunale) per contrastare la continua pressione sul centro, l'individuazione di alcuni settori considerati strategici per il riassetto funzionale (settori che coincidono in gran parte con quelli dei grandi progetti) e l'attuazione di interventi diffusi finalizzati all'inserimento di servizi ed al diradamento dell'edificato più denso negli ambiti definiti "di riqualificazione urbana".

Si possono forse leggere in questi due documenti alcune anticipazioni di un approccio di pianificazione che accolga come portanti alcuni contenuti quali il rapporto tra interventi per la mobilità e land use, policentrismo, contenimento e redistribuzione controllata dei carichi urbanistici. Contenuti che verranno solo successivamente associati in modo esplicito all'idea di sostenibilità urbana. In questa chiave si può leggere anche la proposta di modificare le norme tecniche di attuazione del Prg, destinando il 50% delle aree industriali dismesse a verde urbano, norma che viene applicata nella redazione di alcune varianti al piano regolatore e lasciata decadere alla fine del 1994 dalla amministrazione guidata dalla Lega lombarda.¹⁴ Un approccio simile viene peraltro proposto dalla stessa amministrazione a metà del 1995, con la proposta di destinare in dieci grandi ambiti, definiti di trasformazione strategica, che per lo più coincidono con le zone dei grandi progetti degli anni Ottanta, il 75% delle aree a zone a verde: questo avviene tuttavia associando l'attribuzione di indici di fabbricabilità molto alti.¹⁵

1.4. I programmi complessi per la riqualificazione urbana e il Documento di inquadramento dei piani integrati di intervento

Gli atti che caratterizzano l'azione amministrativa a partire dal 1995 sono

riconducibili alla predisposizione dei "programmi di riqualificazione urbana", previsti come si è anticipato da leggi sia nazionali che regionali. La cornice per il coordinamento del processo di concertazione tra l'amministrazione comunale e i vari attori pubblici e privati coinvolti nella possibile trasformazione di una rilevantissima quantità di aree dismesse (3.700.000 mq di aree industriali e 930.000 mq di aree ferroviarie nella sola città di Milano) è costituita dalla perimetrazione degli ambiti di riqualificazione urbana all'interno dei quali si collocano i singoli programmi; e dalla predisposizione di due schemi di riferimento comune per orientare le proposte operative, uno relativo alle aree individuate come "non strategiche", di dimensione inferiore ai 35.000 mq e con destinazione prevalentemente residenziale, e un altro per le zone considerate "strategiche" per collocazione e per dimensione.

Per queste ultime, *vengono ripresi i programmi fermi da anni cercando di sperimentare un approccio che media tra la definizione di norme urbanistiche (la perimetrazione delle zone di riqualificazione urbana, la definizione di parametri quantitativi per i singoli programmi) ed elementi fisico-morfologici (proposte elaborate dalla municipalità con le indicazioni -non vincolanti- per la predisposizione dei piani attuativi e con l'individuazione delle aree di concentrazione volumetrica e delle zone di verde pubblico).*

Gli elementi di interesse dello sviluppo di questo percorso sono legati a tre obiettivi: proporre un insieme unitario di aree per le quali valgono le medesime regole per la trasformazione funzionale e insediativa; introdurre delle regole perequative; fissare delle unità di progettazione coordinata di dimensioni significative per consentire la realizzazione di interventi coerenti tra loro, soprattutto per quanto riguarda la costruzione di infrastrutture e la progettazione dello spazio pubblico. Per rendere possibile l'attuazione dei grandi progetti di riqualificazione urbana che modificano sostanzialmente le previsioni del piano regolatore generale si fa riferimento ad una nuova procedura definita Accordo di Programma.

L'Accordo di programma è un elemento chiave per l'implementazione dei programmi di riqualificazione urbana degli anni novanta: si tratta di un dispositivo introdotto nel 1990 da una legge nazionale e successivamente perfezionato da atti regionali che ha l'obiettivo di sviluppare un processo di concertazione interattoriale e interistituzionale tra i soggetti coinvolti in un programma di trasformazione territoriale, superando gli ostacoli procedurali che spesso provocano il blocco delle decisioni. L'Accordo di programma è il primo di una famiglia di atti legislativi che promuovono la "programmazione negoziata", finalizzati a sostenere politiche di rigenerazione economica e sociale di ambiti territoriali in fase di declino.¹⁶

Questo approccio di tipo strategico e negoziale è –anche se con molti limiti– apparso maturo per essere sperimentato anche nella situazione milanese e, d'altra parte, la già richiamata recente legge regionale lombarda che introduce l'ultima generazione di programmi di riqualificazione urbana (definiti piani integrati di intervento) prevede esplicitamente un Documento di Inquadramento finalizzato a dare coerenza all'insieme di questi programmi, per la cui promozione ed attuazione è prevista l'integrazione di risorse pubbliche e private. *Il Documento di inquadramento presentato e discusso a Milano nel 2000*, sostituisce alla "visione" della città policentrica un nuovo schema insediativo di riferimento, rappresentato dall'incrocio tra due linee di forza dello sviluppo urbano e metropolitano, rappresentate dalla direttrice tra nord-ovest (proiettata fino a all'aeroporto hub di Malpensa) e sud-est (verso il city airport di Linate) e dalla la direttrice di nord-est ortogonale alla prima. Tra gli obiettivi di questo schema strategico ci sono l'allargamento dell'offerta di spazi per le funzioni terziario-direzionali, per la ricerca e la produzione tecnologicamente avanzata e per la residenza.

Molto debole è invece l'approccio al tema del verde urbano, che viene ricondotto all'obiettivo di realizzare nuovi parchi cittadini nell'ambito dei risultati della negoziazione tra amministratori pubblici e operatori privati per la realizzazione dei programmi di riqualificazione. Non va dimenticato che una delle ragioni che avevano bloccato per anni l'avvio dei grandi progetti era il livello molto basso delle superfici destinate a verde urbano, che ammontavano a circa 9 mq per abitante contro i 15 richiesti dalla legislazione regionale lombarda. Del tutto assente dal Documento di Inquadramento è una visione più strettamente "ecologica" del rapporto tra costruito e non costruito e quindi mancano indicazioni sulla permeabilità dei suoli, sul contenimento delle polluzioni, sulla gestione del traffico urbano in termini di mobilità sostenibile.

Dei numerosi programmi di riqualificazione urbana elaborati a Milano dopo il 1995, otto arrivano a fine decennio alla conclusione dell'iter progettuale e procedurale, attraverso la definizione di un Accordo di programma: in essi sono coinvolti quasi 1.800.000 mq di aree in grande prevalenza ex industriali, delle quali 1.120.000 vengono destinati a verde o attrezzature collettive. Tra i programmi che entrano effettivamente nella fase di realizzazione ci sono due grandi interventi che avviano il profondo processo di trasformazione del nord-ovest: la realizzazione del secondo polo urbano del Politecnico nella zona degli ex gasometri alla Bovisa e il riutilizzo delle aree occupate dai depositi di combustibili a Quarto Oggiaro.

Altri interventi di rilievo dal punto di vista quantitativo sono la trasformazione della ex-fabbrica automobilistica Innocenti nel settore est e di

alcune fabbriche metalmeccaniche nella corona sud.

L'inizio del nuovo decennio vede una ulteriore accelerazione dello sviluppo dei programmi di trasformazione urbana e quindi una ripresa della dinamica del mercato immobiliare milanese, non accompagnata da una definitiva ed esplicita revisione del piano regolatore generale, che continua a sopravvivere come un simulacro per la gestione ordinaria del territorio, inutilizzabile per gli indirizzi strategici in quanto totalmente superato nei suoi obiettivi di fondo e delegittimato in quanto strumento di regolazione dello sviluppo urbano.¹⁷

A chiusura di questa introduzione sullo stato dell'arte della pianificazione vigente a livello comunale e sui tentativi di introdurre degli elementi di innovazione nei contenuti e nelle procedure, si può fare cenno al modo in cui il tema della qualità e della sostenibilità sono presenti nei documenti con cui la municipalità si propone di comunicare ai cittadini i propri orientamenti.

Il titolo dato al volume che illustrava gli obiettivi ed i contenuti principali del piano degli anni Ottanta era *Per una città più serena*: in esso si auspicava uno sviluppo equilibrato della metropoli ed il dimensionamento alla scala comprensoriale, mentre altri obiettivi più specifici, in qualche modo riconducibili alla nozione di sviluppo sostenibile, erano identificati per esempio nella creazione di un ambiente propizio per i rapporti umani e nell'orientamento dello sviluppo economico verso attività non inquinanti.¹⁸

Lo spazio che viene dedicato a tali temi nel documento programmatico dell'amministrazione comunale che si insedia all'inizio degli anni '90 è significativamente maggiore, ma soprattutto le questioni della salvaguardia dell'ambiente assumono una corposità che sembra riflettere il dibattito, non solo milanese, degli anni precedenti sui limiti di uno sviluppo territoriale senza regole. Nel programma che viene distribuito a tutti i cittadini è presente un intero capitolo dedicato al "progetto ambiente", definito "un impegno strategico per la città": nel testo si richiamano il rispetto dell'ecosistema, il risparmio delle risorse naturali e dell'energia e la necessità di fronteggiare il crescente inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo.¹⁹ E' evidente, a più di dieci anni di distanza dalla presentazione dell'ottimistico programma che si proponeva di controllare il processo di assestamento dell'insediamento urbano milanese, la consapevolezza della gravità del degrado ambientale. Il "progetto ambiente" dichiarava l'obiettivo di porre le questioni del riequilibrio ecologico al centro delle politiche di settore dell'amministrazione comunale e veniva richiesta la collaborazione di tutti i cittadini per costruire nuovi comportamenti individuali e collettivi coerenti con tale obiettivo. Malgrado la forma piuttosto retorica ed enfatica con cui sono costruiti questi richiami, si può affermare che

la centralità data in quel periodo alla questione ambientale nel programma amministrativo comunale resterà senza riscontro non solo nei fatti, ma anche negli intenti programmatici delle successive compagini governative milanesi.

Di questa fase fa parte anche l'unico documento chiaramente riferito alla problematica del governo dello sviluppo in senso ecologico. Nel settembre del 1991 viene affrontato in un seminario a Milano il tema "Un ecopiano per Milano":²⁰ si tratta di una prima – e ultima – iniziativa di un progetto volto all'elaborazione di un piano strategico ambientale concepito come uno strumento operativo. Si mettono correttamente a fuoco le correlazioni tra le principali questioni: i rapporti con l'hinterland, i trasporti, il traffico, il riscaldamento, i rifiuti solidi urbani, i consumi energetici, l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, la salute pubblica e la qualità della vita. In questa occasione è stato sottolineato che "per tutti i problemi menzionati esistono già pregevoli studi e indicazioni di soluzioni: gli uffici tecnici comunali, le società municipalizzate, le università, alcune istituzioni [...], altri enti provinciali e regionali hanno affrontato quasi tutti i problemi di Milano e provincia sia sul piano conoscitivo che propositivo".

Di fatto questa ipotesi di collaborazione intersettoriale e interistituzionale necessaria alla costruzione dell'Ecopiano è, subito, fallita.²¹ Con la formazione delle successive compagini amministrative, come si è detto, le questioni ambientali non hanno più rappresentato nemmeno a livello programmatico uno dei punti forti nell'agenda politica.²²

Nei fatti, il degrado della qualità ambientale è evidente: sullo sfondo di un continuo alternarsi di provvedimenti contraddittori (parziali chiusure di zone al traffico privato nella zona centrale, blocco della circolazione delle auto deciso in modo estemporaneo e sempre in condizione di emergenza, lentezza nella realizzazione della estensione della rete metropolitana ecc.) la congestione del traffico urbano ed i conseguenti effetti sull'inquinamento dell'aria e da rumore registrano un continuo peggioramento. In enorme ritardo è anche la soluzione di un'altra questione fondamentale e urgente come la realizzazione del depuratore delle acque da realizzare nel sud Milano.

E' stato presentato sin qui il quadro sintetico dei contenuti del piano regolatore generale e dei documenti successivi relativi all'area cittadina. Come si è accennato nel primo paragrafo, anche per la strumentazione di piano e di programmazione ai livelli dell'area metropolitana e regionale si deve fare riferimento ad una situazione di incertezza sia nella definizione procedurale che nei contenuti, e tanto più nelle opportunità operative.

Benchè sia stato ormai superato dalla elaborazione dei successivi documenti di pianificazione a scala provinciale, riprendo i contenuti del Rapporto preliminare del elaborato nei primi anni Novanta²³ in quanto esso forniva:

un quadro interpretativo delle modificazioni in atto nella struttura territoriale e socio-economica dell'area milanese, in cui erano esplicitate alcune situazioni di emergenza ambientale; a tuttoggi non superate e l'individuazione di possibili obiettivi-scenari di sviluppo e di strategie di medio-lungo periodo riguardanti l'assetto territoriale-ambientale e infrastrutturale e le linee di forza di una riorganizzazione fisica e funzionale del sistema insediativo.

Una versione del piano territoriale di coordinamento provinciale, adottata nel 1999, è stata considerata subito dopo dalla amministrazione di diverso segno politico uscita dalle elezioni dello stesso anno, che ha portato recentemente all'approvazione un documento che sembra avere abbandonato il tentativo di costruire un quadro di riferimento strategico per la pianificazione locale a partire dai temi sostanziali della armatura infrastrutturale e della protezione dell'ambiente non costruito, privilegiando ancora una volta un approccio per progetti d'area e la costituzione di "tavoli di concertazione" tra rappresentanti delle istituzioni e degli interessi locali.²⁴

1.5. *Centralità del tema della sostenibilità nel Rapporto preliminare del Ptc provinciale (Ptcp)*

Dei sei capitoli che costituiscono la prima parte del Rapporto, dedicata alle trasformazioni in atto e alle tendenze evolutive che interessano l'area metropolitana milanese –ambito territoriale adeguato ad affrontare il tema dello sostenibilità dello sviluppo attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica– il terzo è intitolato "Il quadro ambientale: fragilità dell'ecosistema metropolitano" e contiene il quadro dei problemi e gli orientamenti relativi ad una delle questioni che hanno maggiore rilievo nel documento.

Nella parte finale del Rapporto, dedicata alle proposte per un progetto strategico per l'area metropolitana, questo orientamento attento alla dimensione ecologica dei problemi urbani si sostanzia in indicazioni di obiettivi e politiche. Infatti, vari sono gli obiettivi proposti per il dibattito riconducibili al tema dello sviluppo urbano sostenibile, a partire da un chiaro obiettivo generale –"Risanare l'ecosistema metropolitano"– da cui conseguono indicazioni mirate²⁵ connesse agli altri settori di intervento individuati.

In sintesi, quali "cardini di un disegno strategico" sono assunti il nuovo disegno infrastrutturale, perseguendo l'*efficienza del sistema* urbano e metropolitano; le strategie di tutela e valorizzazione ambientale, che promuovano uno *sviluppo compatibile*; le linee di forza e i progetti strategici, finalizzati alla *organizzazione policentrica* dello spazio urbano e metropolitano.

La questione ambientale viene dunque affrontata, in termini programmatici, nel quadro della pianificazione territoriale (ossia generale, non stret-

tamente ambientale-paesistica) dell'area milanese, come uno degli argomenti centrali nella definizione delle politiche e delle azioni da promuovere in ambito metropolitano e non tanto come problema settoriale.²⁶

Le ragioni di tale orientamento ecologico sono esplicitate facendo riferimento non tanto a un contesto teorico (ed operativo) internazionale, come per esempio quello rappresentato dalle direttive della Comunità europea, ma piuttosto a condizioni locali. Infatti è evidenziato come nell'area milanese si riscontrano un forte conflitto tra crescita economica e sviluppo territoriale e una sostanziale fragilità dell'ecosistema metropolitano. Viene pertanto sottolineata la non-sostenibilità²⁷ in tempi lunghi dell'attuale processo di sviluppo, che si connota per un accelerato esaurimento/inquinamento (ossia degrado) delle risorse costitutive il sistema metropolitano (si veda il paragrafo 2.2. "Indicatori di criticità ambientale").

1.5.1. *Il quadro ambientale dell'area milanese*

Un concetto-chiave sul quale si articolano le riflessioni e le proposte contenute nel Preliminare è quello di *rischio ecologico*; il livello di rischio appare direttamente proporzionale alla *vulnerabilità* dell'ambiente metropolitano²⁸ e all'incremento di pressione, o di *carico*,²⁹ indotto da un intervento territoriale. Di qui la dichiarazione della necessità di predisporre adeguati strumenti di conoscenza, di misura e di controllo degli effetti prodotti dalle diverse forme di utilizzo delle risorse ambientali, affinché sia valutata la sopportabilità o meno di ulteriori carichi aggiuntivi (dovuti ad opere o insediamenti) in relazione ai diversi gradi di vulnerabilità degli ambienti interessati. In questo senso viene considerata essenziale la Valutazione di impatto ambientale (Via),³⁰ quale strumento idoneo ad identificare (in modo quali-quantitativo) il superamento o meno di accettabili *soglie critiche*, determinate dal rapporto tra carico aggiuntivo e vulnerabilità dell'ambiente.

Nell'area milanese si riscontrano ormai altissimi livelli di conflittualità tra sviluppo e stato delle risorse, al punto che delicati equilibri ambientali sono letteralmente stravolti.

La *progressiva occupazione del suolo* per usi urbani costituisce un elemento che, dal punto di vista ambientale e qualitativo, viene ritenuto essenziale per comprendere l'attuale situazione dell'ecosistema metropolitano.³¹ Dei 1947 kmq che formano la Provincia di Milano 658 kmq, ossia il 34% della superficie complessiva, sono urbanizzati, con situazioni in cui si è ormai prossimi alla saturazione; per cogliere meglio i processi di urbanizzazione, si pensi che nei comuni che formano l'agglomerato centrale è già stata largamente superata la soglia del 70% di suolo occupato sulla superficie comunale complessiva: si tratta della situazione di Milano e dei comuni della prima cintura (67 dei 184

comuni compresi nella Provincia) che si estendono per il 40% del territorio provinciale, su cui si concentra ben l'80% della popolazione.³² Questo processo di urbanizzazione è di duplice natura: da un lato consiste nell'espansione progressiva del capoluogo e dei centri disposti lungo le direttrici storiche dello sviluppo, dall'altro in una dispersione continua e diffusa di insediamenti appoggiati ad una maglia infrastrutturale sempre più fitta e meno gerarchizzata, per cui si formano dei sistemi conurbativi che saldano tra di loro i centri originariamente esistenti.³³

Sono menzionati, inoltre, diversi problemi puntuali: la sempre maggiore *precarietà dei suoli agricoli* che risultano essere soprattutto nel settore nord residui e marginali, interstiziali rispetto al tessuto urbano; la *rottura degli equilibri idraulici* superficiali cui si accompagnano la compromissione delle risorse idriche sotterranee e la diffusione degli inquinanti; la crescente *difficoltà di smaltire i rifiuti*.³⁴

Un ulteriore problema ambientale consiste nel progressivo *impoverimento della qualità paesistica*, che significa tra l'altro: riduzione e/o marginalizzazione dei valori di naturalità anche per la presenza di un'agricoltura intensiva, altamente meccanizzata e chimizzata; povertà di spazi aperti e servizi (i processi di crescita urbana difficilmente generano nuove qualità di paesaggio); degrado paesistico-ambientale dei corsi d'acqua...

Un altro, specifico tema affrontato è quello rappresentato dall'*impatto dell'alta densità delle reti infrastrutturali* (per la mobilità, per l'energia...)³⁵

Ad una scala territoriale che non è propriamente quella a cui dovrebbe far riferimento il Ptcp, ma di portata strategica tale da ritenerne opportuna la segnalazione in uno strumento di area metropolitana, si pone la presenza di *vasti ambiti di degrado urbano* (che si connotano per l'obsolescenza delle funzioni, la frammistione e l'incompiutezza dei tessuti...) per i quali sono auspicati interventi, prioritari rispetto ad altri, di riqualificazione e ristrutturazione.

Infine, viene segnalato il *basso livello quantitativo e qualitativo delle presenze storico-monumentali e dei parchi urbani esistenti*, che, d'altra parte, costituiscono capisaldi importanti a cui ancorare le politiche rivolte all'accrescimento dei fattori di qualità urbana (Cfr. cap. 3).

1.5.2. *Le strategie di tutela e valorizzazione ambientale per uno sviluppo sostenibile*

Da un punto di vista disciplinare, e anche operativo, la pianificazione territoriale "orientata secondo una prospettiva ambientale" non può fornire altro che risposte parziali ai problemi che si pongono sul piano ecologico.

Le ragioni di questa parzialità consistono nel fatto che gli atti della

pianificazione urbanistica predispongono: "l'organizzazione e la riorganizzazione degli assetti territoriali nell'ambiente" e "il controllo e l'utilizzazione della risorsa suolo, a valle di processi di sviluppo e di crescita che essa non può che controllare ed indirizzare solo settorialmente e parzialmente".

Gli strumenti già esistenti³⁶ devono essere altresì integrati con una molteplicità di interventi di vario genere, tecnici, giuridici e finanziari.

La fragilità dell'ecosistema metropolitano pone *vincoli* allo sviluppo, quindi è considerata centrale la verifica di compatibilità ambientale degli interventi di trasformazione, valutati singolarmente e globalmente, nel breve e nel lungo periodo.

Quale indicazione generale, non presente in nessun altro documento di pianificazione per l'area milanese, nel Rapporto è individuata una *soglia compatibile*³⁷ per il contenimento del consumo di suolo: "con un intento quasi simbolico si può supporre di dover garantire una riserva di aree agricole e a verde pari al 50% della superficie territoriale della Provincia". Dal momento che il territorio attualmente urbanizzato e quello destinato a nuove urbanizzazioni (ossia dichiarato urbanizzabile dagli strumenti urbanistici comunali) costituisce ben il 43% del totale, il margine relativo è ormai prossimo al limite di saturazione. E' evidente che, una volta fissata una simile soglia numerica, si ponga il problema di come articolarla territorialmente.

Al fine di rendere "operativo" questo obiettivo più generale di tutela e valorizzazione del territorio, sono quindi delineate differenti *strategie per uno sviluppo compatibile*, che a loro volta si articolano in ulteriori indirizzi programmatici.

Queste strategie sono così espresse:

- 1) *Valorizzare e recuperare le aree già urbanizzate* [*e quelle in prossimità di esse, n.d.r.*], attraverso la diminuzione dell'offerta di nuovi suoli per usi urbani; la valorizzazione delle potenzialità del più ampio sistema policentrico regionale; la disincentivazione di modelli insediativi che determinano un maggior spreco di suolo³⁸; la promozione di interventi strategici nelle aree più idonee, in cui si abbiano la minor compromissione ambientale e la maggior integrazione con le linee di forza del sistema infrastrutturale; il rafforzamento e l'estensione dei vincoli ambientali-paesistici.
- 2) *Garantire la perennità di vasti territori verdi e rurali come risorsa irrinunciabile per l'equilibrio dell'ecosistema metropolitano*: mediante l'istituzione di numerosi parchi urbani e extraurbani³⁹ è sottoposto a tutela circa il 39% del territorio provinciale; obiettivo proposto è quello di innalzare ulteriormente questa percentuale. I parchi sono infatti considerati non come forme di "presidio transitorio" del territorio, bensì

come un "valore in assoluto da consegnare alle future generazioni". A questo si collega l'obiettivo di presidiare i territori rurali, attraverso il mantenimento ed il rafforzamento dell'attività agricola per salvaguardare l'equilibrio ecologico dell'area metropolitana.⁴⁰

3. *Valorizzare il paesaggio urbano e rurale.*⁴¹ A tal fine sono proposti, in modo meno sistematico rispetto ai punti precedenti, delle possibili linee di azione: un progetto territoriale mirato alla creazione e al rafforzamento dell'identità dei luoghi, ossia un "disegno" destinato a produrre nuove centralità, da una parte mediante la valorizzazione dei residui elementi di naturalità, dall'altra attraverso l'esaltazione dei fattori di specificità dei diversi ambiti paesistici (rurali e urbani⁴²); la salvaguardia, a livello locale, della dimensione dei comparti agrari affinché siano garantiti dei minimi di massa, necessari alla tutela dell'attività agricola; politiche agrarie tese a favorire le policolture e i rimboschimenti, in luogo delle monocolture.

4. *Responsabilizzare pienamente la pianificazione urbanistica comunale.* Ossia inserire, nei processi di attuazione o revisione degli strumenti urbanistici locali, elementi innovativi, ricorrendo all'assunzione di concetti quali "contenimento della crescita urbana", "perennità dei grandi spazi aperti e del verde", che diventino elementi strutturali del piano comunale; all'integrazione del tradizionale parametro della "capacità insediativa" con quello di "consumo-occupazione del suolo", introdotto quale elemento di valutazione delle compatibilità delle previsioni di piano (il concetto di standard per verde sovracomunale si traduce nel *disegno reale* del verde metropolitano); alla proposta di subordinare – in via ordinaria – la possibilità di introdurre nei Prg vigenti nuove previsioni di espansione ad una *verifica del grado di utilizzo dell'offerta insediativa ancora disponibile*, all'ampliamento del campo d'azione degli strumenti urbanistici comunali oltre i tradizionali aspetti dell'azonamento e dell'attribuzione dei diritti di edificazione, con l'obiettivo di "orientare, attraverso *regole tipo-morfologiche*, gli interventi di composizione e ricomposizione urbana..."; all'introduzione della *dimensione paesistico-ambientale* alla scala locale-microubanistica, ponendo una forte attenzione alle specificità ed identità dei luoghi.

Mi sembra che il quadro interpretativo e metodologico proposto da questo documento conservi ancora una notevole rilevanza: la riflessione andrebbe certo spostata sulla mancata analisi del sistema decisionale, elemento imprescindibile per trasformare in atti amministrativi e politici le indicazioni di carattere "tecnico" proposte.

2. FORMA URBANA E SOSTENIBILITÀ

2.1. L'evoluzione della struttura insediativa dell'area milanese

Fino a questo punto si è detto dell'estensione dell'area metropolitana (o della provincia) milanese dal punto di vista istituzionale. Se la si considera dal punto di vista geografico occorre far riferimento ad un sistema territoriale costituito da un centro-capoluogo e da alcuni sottosistemi di centri localizzati lungo le principali direttrici della mobilità.

La struttura insediativa dell'area metropolitana ha una matrice storica ancora riconoscibile nelle linee di forza dell'urbanizzazione (costituite dai sistemi stradali e ferroviari) e nella consistenza, nella parte meridionale del territorio, dell'uso agricolo, in un ambito interessato dalla rete della irrigazione artificiale che risale al XV secolo. Differenti processi di sviluppo territoriale hanno definito —e tuttora definiscono— i due ambiti del nord e del sud dell'area milanese, profondamente diversi relativamente alle modalità di urbanizzazione, alle densità territoriali, ai modelli insediativi. Il settore settentrionale si connota per un continuum urbanizzato, supportato da una fitta rete di infrastrutture viarie e ferroviarie, mentre nel settore meridionale ancora prevalgono, malgrado fenomeni di intensa urbanizzazione (in particolare la creazione di complessi terziari e residenziali) che hanno interessato alcune direttrici radiali, nuclei rurali e tipologie insediative di tipo estensivo quali caratteri peculiari di questa parte del territorio metropolitano.

Questa grande partizione si dimostra in realtà ormai inadeguata a spiegare l'evoluzione della struttura insediativa dell'area milanese, in cui si possono distinguere non due, ma diverse subaree, caratterizzate da differenti caratteri funzionali, morfologici, socioeconomici: un *polo centrale*, che comprende Milano e i comuni della prima corona; il sud agricolo, area che attualmente, nonostante permanga l'antica vocazione, è interessata dalle più accentuate dinamiche urbanizzative; il *settore ovest*, dove ancora è riconoscibile la struttura insediativa policentrica; i settori sviluppatisi intorno a due delle radiali storiche del nord, la *direttrice del Sempione*, dove strada e linee ferroviarie dello Stato costituiscono la nervatura del continuum urbanizzato, area di antica tradizione industriale ora in forte declino, e la *direttrice Varesina* dove alla strada si affiancano le linee delle Ferrovie Nord Milano, area con forti problemi di degrado ambientale; la *Brianza milanese*, percorsa dalle due altre direttrici settentrionali —Comasina e Vallassina— sulle quali si affaccia il fronte più compatto dell'agglomerazione ed infine il *settore nord-est*, area caratterizzata da una forte dinamica insediativa recente e dalla localizzazione di attività innovative, con condizioni insediative di una certa qualità ed una contenuta densità territoriale.

Un altro modo di guardare con occhio discreto alla struttura insediativa può prendere in considerazione la densità territoriale ed edilizia: l'immagine che se ne ricava allude al passaggio da un modello piramidale, in cui nella parte centrale di Milano si raggiungono densità altissime sia per l'occupazione di suolo che per le volumetrie realizzate,³³ con una diminuzione graduale verso le aree periferiche, ad un modello che presenta isole ad altissima densità sia nelle zone intermedie (centri terziari a corona del capoluogo nei comuni di prima cintura, nuove "porte" di accesso alla città lungo le principali radiali) che nel sud Milano, con la punta di un milione e mezzo di mc realizzati negli anni Ottanta nel centro direzionale di Milanofiori.³⁴

Ma il fenomeno più evidente delle dinamiche insediative degli ultimi decenni è legato ai livelli di consumo di suolo, che hanno portato, come si è già accennato, alla saturazione del territorio settentrionale dell'area milanese e all'urbanizzazione diffusa, principalmente lungo le radiali e le principali trasversali, nel settore meridionale.

2.2. La morfologia del territorio: i risultati di tre recenti ricerche

Negli ultimi anni tre ricerche hanno esaminato con ottiche diverse tale fenomeno fornendo quadri descrittivi ed interpretativi di una certa suggestione e, soprattutto, utili a cogliere le trasformazioni insediative avvenute nel periodo più recente.

La prima ricerca a cui ci riferiamo³⁵ ha avuto come obiettivo la misura del consumo di suolo nell'area milanese e la lettura dei suoi esiti fisico-spaziali. Come si è già detto, il 34% del territorio della provincia risulta già urbanizzato ed il 9% è destinato a nuove urbanizzazioni dagli strumenti urbanistici. Gli indici di occupazione dei suoli nel settore nord sono tra 50 e 88%, con le punte più alte nei comuni di cintura confinanti con Milano; in posizione intermedia sono i comuni del settore nord-est, mentre nei comuni del settore meridionale si registrano valori dal 2 al 29% di suolo urbanizzato. Anche se questi dati confermano il tradizionale dualismo tra nord e sud, è interessante sottolineare le dinamiche recenti: contestualmente ad un sostanziale rallentamento dei ritmi di urbanizzazione degli anni Ottanta rispetto al decennio precedente, nelle subaree metropolitane di tradizionale sviluppo i processi di erosione del suolo sono continuati, portando alla saturazione della maggior parte degli spazi residui liberi, ma le dinamiche insediative più accentuate sono avvenute negli ambiti sud e sud-est, con alcune situazioni-limite di comuni nei quali è sfiorato il 90% di suolo urbanizzato, come in alcuni comuni limitrofi a Milano e nei centri situati

lungo la via Emilia. In questi ultimi casi si è trattato soprattutto di grandi interventi di singoli promotori immobiliari, ma anche di un processo di erosione più diffusa delle aree libere, attraverso insediamenti parcellizzati.

Pure la seconda ricerca⁴⁶ si è proposta di censire e quantificare le trasformazioni urbanistico-territoriali dell'area milanese, collegandole anche con le previsioni della pianificazione locale, con l'obiettivo specifico di studiare la consistenza e la qualità delle aree ancora libere. Nell'intera area milanese a ciascun abitante (in totale circa 3,7 milioni al censimento 1991) corrispondono mediamente 300 mq di superficie libera, 173 mq di superficie urbanizzata e 43 mq di superficie urbanizzabile, dati che naturalmente variano nei diversi settori dell'area metropolitana. In particolare viene messa in evidenza la fragilità del settore sud rispetto alle potenzialità di sviluppo insediativo: infatti in questo ambito ad ogni abitante corrispondono 102 mq di aree urbanizzabili. I risultati della ricerca confermano che le previsioni della pianificazione locale, se realizzate, porterebbero alla formazione di una "fittissima nebulosa di nuovi, piccoli insediamenti" in cui solo il 4,7% delle aree verrebbe urbanizzato secondo un modello di espansione "tentacolare", per cui i nuovi insediamenti si localizzerebbero nelle adiacenze dei nuclei già urbanizzati e della rete della mobilità, riproponendo nella maggior parte dei casi ancora la crescita "a macchia d'olio". Una simile modalità di espansione evidenzia l'incapacità di organizzazione su base sovracomunale della crescita urbana: in realtà sarebbe opportuno valorizzare le potenzialità insediative di alcuni centri ben collocati soprattutto rispetto alla rete ferroviaria con servizio di carattere metropolitano e regionale e salvaguardare le aree libere, specialmente se di valore agronomico ed ecologico.

Infine la terza ricerca⁴⁷ propone una interpretazione della dispersione e diffusione insediativa anche a partire dalle pratiche di vita di quattro "popolazioni" presenti nell'area milanese: i residenti, i pendolari, i city users e i turisti d'affari. Viene individuata una nuova e originale partizione dell'area milanese, in tre "principali ambienti": uno urbano -Milano, la Brianza milanese e la conurbazione della direttrice del Sempione (Gallarate, Busto Arsizio, Legnano)-, uno reticolare -il Saronnese a nord, il Magentino a ovest ed il Vimercatese ad est- e uno a bassa densità, nel settore sud e nella collina pedemontana. Tranne che nel caso dell'ultimo ambiente, la struttura insediativa è connotata dai caratteri di continuità, diffusione e dispersione.

Pur mettendo a fuoco problematiche diverse, le tre ricerche descrivono una situazione in cui emergono il ritmo molto elevato di occupazione del suolo, il carattere residuale -dal punto di vista della qualità del trattamento delle superfici e del grado di compattezza- del territorio non urbanizzato, la costruzione della maggior parte dei nuovi insediamenti per addizioni che,

almeno nelle scelte di pianificazione locale, rispecchiano in larga misura le situazioni insediative preesistenti.

Queste letture dell'evoluzione recente della situazione insediativa sembrano quindi contrastare con l'obiettivo di *riorganizzazione in senso policentrico dell'area milanese*, tema ricorrente della riflessione strategica recente ed associato agli obiettivi di controllo dello sviluppo insediativo e di salvaguardia della capacità di rigenerazione delle risorse non riproducibili e dell'ambiente.

La questione del policentrismo trova le sue radici sia nella realtà insediativa della regione che nei documenti di pianificazione dei decenni precedenti. La riflessione più recente opera un importante passaggio: si può infatti affermare che l'approccio passato si basasse più su programmi di decentramento di funzioni dal capoluogo all'area metropolitana e regionale, piuttosto che di rafforzamento di una struttura reticolare dove ogni nodo partecipi delle opportunità derivanti dall'appartenenza a tale struttura —in questione non è, allora, tanto il decentramento, ma l'accessibilità rispetto ad un territorio vasto—; d'altro canto il nodo può divenire polo se si attivano condizioni che permettano lo sviluppo di relazioni continue e significative con il contesto locale.⁴⁸ La questione aperta è relativa alla operabilità di tale approccio in assenza, come si è già visto, di uno strumento vigente di pianificazione di scala sovracomunale, senza il quale è difficile avviare interventi integrati che permettano di organizzare processi di rilocalizzazione di funzioni specializzate o di avviare programmi locali di trasformazione urbana in grado di rispondere ad un quadro di coerenze territoriali.

Un'altra direzione strategica prospettata nelle ricerche e nei documenti riguarda il *contenimento dei consumi di suolo*, obiettivo ampiamente supportato dalle analisi sulle dinamiche insediative. Il riferimento programmatico, contenuto nel Preliminare provinciale, ad una soglia non superabile del 50% di suolo urbanizzato è evidentemente un'indicazione politico-strategica che non fa intravedere risvolti operativi reali ed effetti diretti sulla forma urbana. Tuttavia dovrebbe informare una revisione sistematica degli strumenti di pianificazione locali, sede attuativa alla quale può essere demandata la traduzione di tale obiettivo in prescrizioni sulla destinazione dei suoli; nell'assegnazione di indici di edificabilità; nella perimetrazione di ambiti non urbanizzabili sulla base di indagini sulla capacità di carico, sulla efficienza delle reti tecnologiche, sulla possibilità di rigenerazione delle risorse finite⁴⁹ ... In funzione di un tendenziale contenimento della dispersione e delle diseconomie —in senso lato— che tale modello urbanizzativo comporta andrebbero inoltre sperimentate alcune innovazioni normative già introdotte in alcuni piani sia di scala comunale che di area vasta, come la perequazione delle capacità edificatorie o la definizione di

densità minime almeno nelle aree su cui l'investimento in capitale fisso sociale nelle reti infrastrutturali giustifica un'edificazione relativamente densa.⁵⁰

2.3. Piani per il verde e la protezione ambientale: dagli obiettivi paesaggistico-ricreativi alla difesa dell'ecosistema metropolitano

Un terza direzione di lavoro è rappresentata dalle azioni per la *realizzazione di zone a verde e di aree di protezione ambientale*.

In questo ambito di intervento la situazione dell'area milanese presenta aspetti in parte contraddittori, se esaminata in riferimento all'ambito urbano e a quello metropolitano. Nell'area cittadina, infatti, l'ampliamento della dotazione di parchi urbani e di quartiere finalizzato ad integrare il patrimonio storico dei parchi centrali è proceduto con una certa lentezza e con difficoltà. L'approccio prevalente alla questione del verde in città appare comunque ancora connotato da obiettivi di consumo, ossia di utilizzo di spazi per il tempo libero, meno sensibile quindi agli aspetti ecologici⁵¹ e al disegno a sistema delle aree verdi presenti all'interno dell'area centrale più densamente urbanizzata e ai limiti della città (in alcuni casi veri e propri cunei di verde che si insinuano faticosamente tra gli insediamenti più radi della periferia milanese, in zone urbane che presentano tutte le caratteristiche delle aree di frangia, caotiche, prive di un disegno riconoscibile, utilizzate spesso in modo promiscuo...⁵²). Anche dal punto di vista quantitativo la dotazione di verde urbano (poco più di 9 mq/ab) è largamente sottodimensionata rispetto agli standard europei con cui Milano si dovrebbe confrontare.

Alla scala metropolitana la dimensione delle aree protette è molto più consistente, con quasi 1.900 ha di aree a parco e più di 70.000 ha di aree a trasformazione controllata (compreso il Parco sud) e la questione è trattata con una serie di implicazioni più complesse. Da un lato si pone l'attenzione al rapporto tra zone libere ed edificato, proponendo una articolazione dei modelli formali di riferimento, che vanno dalla realizzazione di cunei di verde finalizzati ad impedire la saldatura dei vari ambiti urbanizzati che costituiscono la conurbazione nel nord Milano, alla realizzazione di una trama verde formata dai parchi urbani del capoluogo e dei comuni periferici, comprendendo le aree agricole residuali dei settori est ed ovest, alla grande corona del parco urbano di cintura del sud Milano.

Il Parco agricolo sud Milano⁵³ è senza dubbio il progetto di maggiore rilievo per le implicazioni sul piano della conservazione delle risorse, del contenimento dei consumi di suolo, della protezione dell'agricoltura, della fruibilità di un ambiente che conserva le tracce più consistenti del paesaggio

storico della pianura irrigua milanese. Anche quantitativamente si tratta di un progetto di forte impatto: ben 46.000 ha di superficie ricadono nel perimetro del parco, per una superficie pari al 23% del territorio metropolitano. Escludendo Milano, nei 60 comuni interessati dal progetto risiedono 690.000 abitanti e sono localizzate attività industriali e terziarie che contano 297.000 addetti. La popolazione occupata in agricoltura è di quasi 10.000 unità, ma a questo dato quantitativamente modesto corrisponde una realtà economica e territoriale di notevole importanza, trattandosi di un'agricoltura praticata in modo altamente intensivo.⁵⁴

I problemi della piena attuazione di questo progetto fondamentale per la protezione ambientale, ecologica e paesaggistica dell'area milanese sono ancora una volta di carattere politico-istituzionale per le difficoltà incontrate dapprima per completare l'iter procedurale di approvazione e quindi per "difendere" il parco da tentativi di erosione. Un'altra questione imprescindibile è il reperimento di risorse finalizzate a sostenere un'attività agricola ecologicamente compatibile con gli obiettivi del Parco sud.

3. LE POLITICHE DEI TRASPORTI: LA MANCATA INTEGRAZIONE TRASPORTI E LAND-USE, I PRIMI PASSI VERSO SCELTE SOSTENIBILI NELL'AREA MILANESE

3.1. *Un esempio della difficile integrazione di ambiti decisionali e progettuali separati*

Riguardo l'integrazione tra scelte insediative e scelte nel campo della viabilità e dei trasporti, nonostante siano stati forniti - attraverso la Variante 1976/80 prima e i Documenti direttori poi - indirizzi per il contenimento dell'espansione dell'urbanizzazione (attraverso le azioni di recupero e salvaguardia dell'esistente e la costruzione di un tessuto connettivo a verde) e la sua organizzazione policentrica, sfruttando l'accessibilità derivante dalla modernizzazione del sistema infrastrutturale (in particolare con l'attuazione del Passante ferroviario), nella realtà "i nuovi insediamenti, sia residenziali che produttivi, si sono andati collocando nel territorio senza alcuna correlazione con le reti della mobilità esistenti e previste, sviluppandosi in aree sempre più periferiche rispetto ai nuclei abitati preesistenti, poco o per nulla serviti dai trasporti pubblici"⁵⁵ Da questo punto di vista, non c'è dubbio che la situazione è ulteriormente peggiorata con l'estendersi dei processi di suburbanizzazione e la domanda residenziale sempre più orientata al modello della casa individuale. La localizzazione di grandi superfici

commerciali o dei nuovi attrattori come le sale multiplex nell'area metropolitana hanno ulteriormente aggravato il problema del sovraccarico sulla rete e sui nodi della viabilità su gomma. Queste localizzazioni sono un chiaro esempio di come l'assenza di uno schema strutturale in grado di orientare le decisioni insediative in modo coerente con l'accessibilità delle varie parti del territorio comporti forme di degrado complessivo della qualità ambientale difficilmente recuperabili.

I tempi lunghi di attuazione degli interventi strutturali quali reti ferroviarie e metropolitane, la mancanza di una verifica di compatibilità tra questi e le scelte relative ai nuovi insediamenti, scelte tra l'altro operate attraverso continue varianti al piano regolatore (cfr. par. 1.3.) e in assenza di un quadro territoriale di riferimento (alla scala metropolitana), sono tra i fattori che stanno compromettendo la possibilità di orientare lo sviluppo della città verso un più equilibrato utilizzo delle risorse territoriali e una riorganizzazione anche morfologica degli insediamenti.

Di seguito sono esposti i contenuti di tali documenti, selezionati tra quelli ritenuti più vicini al tema dello sviluppo urbano sostenibile che affrontano il problema della mobilità in area milanese e lombarda.

Il servizio ferroviario regionale e la razionalizzazione del trasporto merci
Nell'ambito delle opere in corso di realizzazione è da menzionare, per i positivi effetti ambientali attesi dalla sua ultimazione, il Sistema ferroviario regionale (Sfr), progetto avanzato già negli anni '70 in studi condotti per il Piano intercomunale milanese e giunto a definizione, infine, nel Piano regionale dei trasporti (Prt) del 1982. Intorno al 2005 è prevista la conclusione degli interventi necessari al funzionamento di questo sistema integrato del trasporto su ferro che comporterà il miglioramento della qualità del servizio ferroviario, con la creazione di un nuovo orario cadenzato e l'integrazione vettoriale e tariffaria del trasporto in Lombardia. Elemento cardine di questo progetto è il Passante ferroviario che conetterà le linee nazionali e locali e le stazioni milanesi, tra di loro e con il sistema dei trasporti metropolitani.⁵⁶

Un'ulteriore importante strategia contenuta nel Prt è quella relativa al trasporto merci, per cui è previsto un maggior utilizzo della ferrovia per il trasporto delle merci sulla media e lunga distanza, evitando il transito di treni merci attraverso il nodo di Milano, bypassandolo con la creazione di un "quadrilatero delle merci", sistema tangenziale di collegamento ferroviario attestato sui centri intermodali di smistamento delle merci esterni al comune centrale. Quali effetti di questa ristrutturazione del sistema del trasporto merci nella regione milanese sono prevedibili benefici anche ambientali.⁵⁷

Come già si è accennato, nel *Rapporto preliminare del Ptcp* l'assetto infrastrutturale rappresenta uno dei tre elementi-cardine attorno ai quali si impernia il disegno strategico per l'area metropolitana milanese.

Nel capitolo riguardante i trasporti sono messi in evidenza soprattutto i ritardi accumulati nella modernizzazione e nel potenziamento delle grandi reti infrastrutturali, nonché i problemi di saturazione delle reti. In particolare sono menzionati: la situazione critica del traffico-merci e le sue ricadute, in termini di congestione, sulla rete viaria cittadina; l'aumento del traffico transitante attraverso le barriere autostradali intorno a Milano; il forte innalzamento dell'indice di motorizzazione nell'area provinciale, nell'arco di un decennio si è passati infatti da 2,4 a 1,7 ab/auto. Come si evince da questo breve elenco dei temi rilevati, al centro dell'attenzione sono i *limiti di capacità* delle infrastrutture esistenti, che scontano l'arretratezza degli impianti e le compromissioni derivanti da "un'espansione disordinata degli insediamenti".

Si menziona il problema dell'inquinamento atmosferico dovuto alle emissioni degli autoveicoli: "la compromissione deriva in questo caso non tanto dai nuovi insediamenti [come avviene anche alla scala metropolitana, n.d.r.] quanto dalla progressiva occupazione delle sedi stradali da parte dei veicoli in sosta che ormai occupano il 30% della superficie destinata alla circolazione".

*Il Protocollo di accordo sulla mobilità nell'area metropolitana milanese*⁵⁸

Nel 1993 è stato stilato un accordo tra Regione, Provincia e Comune per il coordinamento degli interventi sulla mobilità nell'area milanese, in occasione del quale sono state espresse dichiarazioni sull' "intreccio indissolubile tra spazio e tempo e quindi tra mobilità e assetto territoriale", ma al centro dell'attenzione sono state le decisioni relative a progetti puntuali (quello del Passante ferroviario in primis) che ottengono ingenti finanziamenti, per cui si rendono indispensabili forme di collaborazione tra le amministrazioni pubbliche e le aziende di trasporto "ai fini di una razionale allocazione delle risorse per gli interventi".

I rappresentanti dell'ente regionale hanno formulato degli indirizzi programmatici tra cui figurano anche obiettivi di natura ambientale: "risanamento ambientale", "risparmi nei consumi energetici e nei tempi di spostamento" e "salute e sicurezza".⁵⁹ Nel Protocollo di accordo sono stati individuati—in ordine sparso— tredici questioni prioritarie tra cui due riguardano rispettivamente i temi del "traffico e emergenza ambientale" (sviluppato dal Piano urbano del traffico, di cui si parla al punto successivo) e delle "procedure e criteri per garantire coerenza tra sistema della mobilità e realizzazione di nuovi interventi insediativi o di riorganizzazione urbanistica".⁶⁰

Si può dire che in generale le questioni della mobilità viste nell'ottica di una necessaria integrazione dell'approccio trasportistico e urbanistico e dell'integrazione tra politiche regionali e urbane abbiano assunto un significativo rilievo negli studi e nelle azioni promossi negli ultimi anni dalla regione Lombardia, con l'impegno per il completamento del Passante ferroviario e la realizzazione del Servizio ferroviario regionale, il potenziamento delle infrastrutture nei tracciati a maggiore domanda, le politiche di integrazione tariffaria. In questo quadro un significato particolare assume l'attenzione riservata al *sistema delle stazioni delle due reti ferroviarie Fs e Fnm* e al ruolo che alcune di esse, che si qualificano come nodi di interscambio di rilevanza metropolitana e regionale, già rivestono o potrebbero potenzialmente assumere. Si tratta di una questione centrale attraverso la quale sarebbe possibile dare sostanza agli obiettivi di rafforzamento della struttura territoriale policentrica: sono infatti i nodi stazione, in quanto luoghi in cui la rete si "territorializza", gli ambiti in cui si esplicitano le potenzialità delle relazioni globali -tra soggetti e polarità di un territorio vasto- e delle relazioni locali, che richiedono una risposta ad esigenze funzionali e ad aspettative di qualità fisica ed ambientale dei tessuti urbani. A seguito dei risultati di uno studio sulle aree d'interscambio del Sfr,⁶¹ è stato firmato un Protocollo d'intesa⁶² per la promozione di progetti pilota per la valorizzazione delle aree di interscambio del Sfr, cui partecipano Regione Lombardia, Ferrovie dello Stato Spa, la società Metropolis (società a capitale misto per la valorizzazione del patrimonio immobiliare delle Ferrovie dello Stato) e Fnm Spa.

4. CONCLUSIONI

L'area milanese è stata dichiarata "area ad elevato rischio ambientale". In questa definizione è sintetizzato il primo punto da cui partire per valutare il caso di Milano: la gravità, al limite dell'irreversibilità, della situazione di degrado di alcuni elementi-risorse dell'ecosistema metropolitano. Lo stato di degrado riguarda in pratica tutti i settori, dall'inquinamento dell'aria e acustico, all'inquinamento delle acque superficiali e di falda (problema gravissimo in un sito che ha fondato per secoli il proprio sviluppo e il proprio benessere sull'abbondanza di questa risorsa), alle condizioni di congestione da traffico che soffoca ormai tutte le vie d'accesso alla città e condiziona la mobilità in tutta l'area metropolitana, al degrado diffuso delle aree libere, marginali, dismesse..., alla crescente impossibilità di garantire condizioni accettabili di metabolismo urbano con le difficoltà a smaltire i rifiuti.

I segni di inversione di questa tendenza non sono molti: riduzione degli inquinanti da combustibili di riscaldamento, avvio dell'obbligo alla raccolta differenziata dei rifiuti e ad un piano di riduzione progressiva dello smaltimento in discarica, avvio di un piano di teleriscaldamento per la produzione di energia senza produzione di inquinamento...

A fronte della gravità degli indicatori oggettivi del degrado ambientale (alla base dei quali sta una efficiente, anche se disorganica, struttura di monitoraggio, con azioni che fanno capo a diversi enti) da un lato appare una risposta istituzionale caratterizzata da livelli di incertezza, sovrapposizioni di responsabilità, lungaggini burocratiche; dall'altro, emerge una ricchezza di contributi scientifici, analitico-interpretativi, propositivi di grande ampiezza e interesse.

La discrasia tra i due livelli appare in modo evidente: a fronte di studi che indicano come la soluzione ai problemi della costruzione di condizioni per un sviluppo sostenibile nell'area milanese sia legata alla possibilità di affrontare in modo coordinato le questioni del controllo del consumo di suolo, della riorganizzazione policentrica della struttura insediativa, della riconversione produttiva..., si trovano come strumenti effettivamente operativi solo piani settoriali, importantissimi per la risposta alle singole emergenze ambientali, ma inadeguati per la prospettiva di invertire un trend di progressivo, in apparenza inarrestabile, degrado della qualità ambientale.

Un piano regolatore generale di Milano rispetto al quale il Documento di Inquadramento non rappresenta ancora una alternativa efficace per governare e non solo per promuovere la riqualificazione urbana, un piano di scala vasta –il livello territoriale opportuno per affrontare con speranza di successo i problemi ormai strutturali all'origine del degrado ambientale– che non riesce a far emergere un disegno strategico in cui le componenti strutturali della mobilità, del sistema insediativo e della protezione dell'ambiente siano la cornice dei programmi di trasformazione del territorio, non possono costituire la base di riferimento operativa per avviare politiche e azioni di medio e lungo periodo che permettano di intervenire in modo efficace in una gestione delle trasformazioni territoriali che ponga al centro la questione della sostenibilità dello sviluppo.

BIBLIOGRAFIA

- AaVv (1990), *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino e Milano*, Il Mulino, Bologna
- BARAZZETTA, G. (2001) (a cura di), *Milano 2001*, allegato monografico a

Casabella n. 690.

- BOERI, S.; LANZANI, A.; MARINI, E. (1993), *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini nella regione milanese*, Aim-Segesta, Milano.
- BOSCACCI F., CAMAGNI R., a cura di (1994), *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, Cariplo-il Mulino, Bologna.
- BOTTO, I. S., BRUNETTA, G. (1994), "Milano: programmi e progetti per l'adeguamento del territorio metropolitano", in Morandi C., *cit.*
- CAMAGNI R., GIBELLI, M. C. (1997), *Développement urbain durable. Quatre métropoles européennes*, Editions de l'Aube, Paris
- Comune di Reggio Emilia (1995), *Il Progetto preliminare del Prg*, a cura di Campos Venuti G. *et al.*, Urbanistica Quaderni 1, Roma.
- CESI, G. (1994), "Il Servizio ferroviario regionale", in *Trasporti in Lombardia*, n. 1-2, feb-apr.
- Comune di Milano (1990), *Le decisioni prese. Piani e progetti dal 1988 al 1990*, Fabbri editore, Milano.
- Comune di Milano (1980), *Per una città più serena. La Variante generale del Piano regolatore di Milano*, Electa, Milano.
- Comune di Milano, Provincia di Milano, Oetamm (1994), *Economia, società e territorio: trasformazioni e prospettive di sviluppo dell'area metropolitana milanese*, ricerca condotta dal Centro studi Pim, Milano.
- DALMASSO, E. (1972), *Milano capitale economica d'Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- ERBA, V., a cura di (1989), "Milano senza piano. L'urbanistica milanese negli anni '80", dossier di *Urbanistica informazioni*, n. 107.
- ERBA, V.; POGLIANI, L. (1993), "I grandi progetti urbani a Milano: le ragioni urbanistiche del loro fallimento", *Territorio*, n. 15.
- GIBELLI, M. C. (1990), *Politiche localizzative delle grandi funzioni urbane. Una analisi internazionale comparata*, Clup, Milano.
- IReR (1985), *Territorio, organizzazione urbana e risorse fisiche*, sottoprogetto del Progetto Milano, a cura del Centro studi Pim.
- IReR (1995), *Bonifica, riconversione e valorizzazione ambientale del bacino dei fiumi Lambro, Seveso e Olona. Linee orientative per un progetto integrato*, a cura di Magnaghi A., Urbanistica Quaderni 2, Roma.
- IReR, Regione Lombardia (1994), *Archivio della pianificazione territoriale regionale*, Milano, ott.
- MAZZA, L. (2001), "Nuove procedure urbanistiche a Milano", in *Territorio* n. 16.
- MEGLIO MILANO, (1992,1993,1994), *Osservatorio sulla qualità della vita a Milano*, rapporti annuali pubblicati a cura dell'associazione, Milano.
- MINOTTI, L.; BOTTO, S. I.; BRUNETTA, G. (1990), *Uso e consumo di suolo*

e dinamiche insediative nell'area metropolitana milanese, ricerca a cura del Centro studi Pim, Milano.

MORANDI, C., a cura di (1994), *I vantaggi competitivi delle città. Un confronto in ambito europeo*, FrancoAngeli, Milano.

OLIVA, F. (2002), *L'urbanistica di Milano. Quel che resta dei piani urbanistici nella crescita e nella trasformazione della città*, Hoepli.

Provincia di Milano, Centro studi Pim (1991), *Piano direttore territoriale provinciale. Rapporto preliminare*, relazione illustrativa, Milano, giu.

Provincia di Milano, Regione Lombardia, Parco Agricolo Sud Milano (1992), *Piano territoriale di coordinamento del Parco Sud*, a cura del Centro studi Pim, Milano, ott.

NOTAS

N. B.: Questo testo costituisce una rielaborazione ed aggiornamento del Rapporto relativo a Milano elaborato (con la collaborazione di Martina Gerosa) nell'ambito della ricerca Urban Sustainability and Urban Form a comparative study on urban development strategies and policies, coordinata da Roberto Camagni. Una sintesi del Rapporto è stata pubblicata in *Développement urbain durable. Quatre métropoles européennes* (R. Camagni e C. Gibelli eds.), Editions de l'Aube, Paris, 1997.

¹ Leggi regionali n. 51 "Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico" e n. 52 "Disposizioni sugli ambiti territoriali comprensoriali" del 1975.

² Legge 431 del 1985, che istituisce i Piani paesistici ("legge Galasso").

³ L.R. 3/1982 ("legge Verga"), L.R. 23/1990 (legge "Adamoli"), L.R. 9/1999 (Disciplina dei Programmi Integrati di Intervento, per il cui coordinamento è prevista la redazione di un Documento di Inquadramento). Provvedimenti nazionali sono la L. 179/1992 (Programmi di riqualificazione urbana), la L. 493/1993 (Programmi di recupero urbano) e la L. 1169/1998 (Programmi per lo sviluppo sostenibile del territorio).

⁴ Legge 142/1990 "Ordinamento delle autonomie locali".

⁵ La vicenda della pianificazione intercomunale nell'area milanese ha inizio alla fine degli anni Cinquanta. Al 1961 risale la formazione del Centro studi Piano intercomunale milanese, che interviene con continuità fino ai giorni nostri con contributi di tipo analitico-interpretativo dello sviluppo territoriale, con proposte di pianificazione di scala intermedia, con un ruolo di sollecitazione alla concertazione tra i vari attori coinvolti nei processi decisionali.

⁶ S. Collarini, *La componente ambientale nei piani territoriali*, tesi di dottorato, 1994, Università La Sapienza, Roma.

⁷ "Urbanistica" n. 68/69 del 1978, monografico sui piani di Genova, Milano e Venezia. Oliva F., *L'urbanistica di Milano. Quel che resta dei piani urbanistici nella crescita e nella trasformazione della città*, Hoepli, Milano 2002.

⁸ Vengono individuati diversi obiettivi specifici che vanno dalla salvaguardia delle aree libere ancora compatte del nord, alla perimetrazione di una corona di parchi nella parte meridionale, al massimo recupero a verde delle aree non edificate interne al tessuto cittadino. Si riconosce l'importanza del verde per l'equilibrio ecologico, proponendo operazioni di rimboschimento, che avranno parziale attuazione negli anni seguenti nel settore ovest, col "Bosco in città". In termini quantitativi, la Variante si prefigge il raggiungimento della soglia di 10 mq di verde pubblico per abitante, raddoppiando la dotazione che era nel 1976 pari a 4,99 mq e che già costituiva circa il doppio dello standard esistente all'inizio degli anni Cinquanta (2,54 mq per abitante). Il territorio agricolo fino all'approvazione della Variante era visto come semplice riserva di suoli edificabili, occupando ben il 39,6% dell'intera superficie comunale; il nuovo strumento urbanistico ridimensiona drasticamente questa destinazione (13,4%, ma rigidamente vincolato), destinando la superficie sottratta alle attività agricole ad altri usi: verde pubblico e servizi, residenza e industrie. Cfr. Comune di Milano, *Variante generale al Prg vigente, approvato con dpr 30.5.1953 e successive varianti, Relazione tecnico illustrativa*, 1976.

⁹ La legge regionale 52 del 1975 istituiva i Comprensori, enti intermedi tra la regione ed i comuni, aboliti con una nuova legge nel 1980. Il Comprensorio milanese ha vita tra il 1980 e il 1983. Dopo questa data i compiti di redazione di uno strumento urbanistico di area vasta vengono di nuovo assunti dal C. S. del Piano intercomunale milanese.

¹⁰ Comune di Milano, *Le decisioni prese. Piani e progetti dal 1988 al 1990*, Milano, Fabbri editore, 1990, M. C. Gibelli (a cura di), *Politiche localizzative delle grandi funzioni urbane. Una analisi internazionale comparata*, Milano, Clup, 1990.

¹¹ V. Erba, F. Felloni, *Il quadro d'insieme delle trasformazioni urbanistiche previste per la città di Milano*, in "Territorio" n. 10, 1991.

¹² Comune di Milano, *Documento Direttore del Progetto passante*, 1984.

¹³ Comune di Milano, *Documento Direttore delle aree dismesse o sottoutilizzate*, presentato in varie versioni a partire dal 1989 come allegato alla Variante alle norme tecniche del piano regolatore.

¹⁴ Eletta nel 1993 con le prime elezioni amministrative che si sono svolte con il sistema maggioritario.

¹⁵ Delibere per la "Individuazione degli ambiti cittadini di riqualificazione urbana individuati ai sensi dell'art.4 D.M. 21.12.94.", prima proposta della giunta comunale in aprile 1995.

¹⁶ *La programmazione negoziata e gli incentivi allo sviluppo locale sono i due elementi di novità nelle politiche di rigenerazione urbana degli anni novanta. Le*

politiche per lo sviluppo locale integrano gli strumenti finanziari e fiscali di tipo "statalista" usati in Italia per sostenere le aree strutturalmente deboli –come il Mezzogiorno– o in fase di declino economico. Alcuni recenti atti legislativi hanno come obiettivo il sostegno a specifici programmi sviluppati localmente da attori istituzionali e soggetti economici privati che agiscono in cooperazione. Queste politiche di sviluppo sono indirizzate anche ad aree tradizionalmente avanzate, come la Lombardia e la provincia di Milano, dove la crisi industriale ha determinato la formazione di zone di crisi: esse agiscono nei settori del sostegno alla innovazione e allo start up di nuove imprese, della formazione e aggiornamento delle risorse umane, per creare nuova occupazione, oltre che nei settori più legati alle politiche territoriali, appoggiando i programmi di riqualificazione urbanistica. Per attivare queste politiche "integrate" sono stati creati o potenziati strumenti specifici, come le Agenzie per lo sviluppo, le Società miste, i Consorzi. Tali agenzie raccolgono finanziamenti pubblici di varia provenienza –comunitaria, nazionale, regionale– e li integrano con fondi privati, provenienti da banche o imprese, promuovono la concertazione tra i soggetti e la formazione di programmi settoriali o integrati.

¹⁷ I. S. Botto, G. Brunetta, *Milano: programmi e progetti per l'adeguamento del territorio metropolitano*, in Morandi C., a cura di, *I vantaggi competitivi delle città. Un confronto in ambito europeo*, Angeli, Milano 1994; Oliva F., *L'urbanistica di Milano*, cit.

¹⁸ Comune di Milano, *Per una città più serena*, Milano 1980.

¹⁹ Comune di Milano, *Milano '90-'95. Un programma di lavoro per la città. Spazi, tempi e servizi per la città dei cittadini*, supplemento a "Qui Milano", s.d.

²⁰ Tale iniziativa è stata curata, per il Comune di Milano, dall'Associazione temporanea di imprese Cise Spa, Lombardia Risorse Spa e Consorzio Milano ricerche.

²¹ Se l'esperienza del Seminario milanese e non ha sortito gli effetti auspicati, rimanendo sempre in ambito italiano è rinvenibile qualche esperienza più avanzata di pianificazione urbanistico-ambientale, in particolare l'ultimo strumento generale predisposto per la città di Reggio Emilia (redatto da un gruppo interdisciplinare con la consulenza generale di G. Campos Venuti), caratterizzato da contenuti ecologici sui quali si fonda la costruzione stessa del piano. Cfr. *Comune di Reggio Emilia: il Progetto preliminare del Prg*, Urbanistica Quaderni, anno I, n.1, 1995.

²² Si veda il *Rapporto del Sindaco alla città*, Milano 1995. Per un confronto tra i programmi elettorali presentati per le elezioni amministrative del 1993 si veda P. Fareri, *Milano: le questioni urbanistiche e i programmi elettorali*, in "Urbanistica informazioni", n. 132, 1994.

²³ Provincia di Milano, C. S. Pim (con la direzione tecnico scientifica di G. DeCarolìs, L. Minotti, P. Roccatagliata e la consulenza di G. Beltrame, R. Camagni, C. Gibelli, P. Manacorda, R. Vismara), *Verso la costituzione dell'area metropolitana*

milanese. Piano direttore territoriale provinciale. Rapporto preliminare, giugno 1991; Comune di Milano, Provincia di Milano, Oetamm, *Economia, società e territorio: trasformazioni e prospettive di sviluppo dell'area metropolitana milanese*, Milano ott. 1994.

²⁴ G. Boatti, "Il piano territoriale della provincia: da un'amministrazione all'altra", in *Territorio*, n. 33/1999.

²⁵ Queste consistono nelle seguenti linee di intervento:

– "la creazione di un sistema per lo smaltimento dei rifiuti industriali a tutti i livelli di impresa...";

– "la qualificazione delle valenze territoriali delle aree industriali dismesse";

– "l'organizzazione di una efficiente rete urbana e metropolitana di trasporto pubblico..., e ridurre drasticamente l'utilizzo del mezzo privato nelle aree centrali";

– "la riorganizzazione della maglia dei collegamenti di tipo tangenziale..."

²⁶ Una lettura attenta del Rapporto consente di cogliere come, in realtà, a tale dichiarazione d'intenti non seguono proposte coerenti: le strategie riguardanti l'assetto infrastrutturale non appaiono raccordate con quelle che vengono formulate per la riqualificazione ambientale dell'area metropolitana. Pertanto non si spiega l'affermazione contenuta nello stesso Rapporto secondo cui "i due termini *ambiente* e *sviluppo* sono [...] inscindibilmente connessi a qualsiasi scala li si consideri [...] ed insieme e per le reciproche relazioni vanno trattati e valutati, evitando di porre la questione ambientale come problema settoriale o attinente tematiche astrattamente qualitative, sovrapponibili o anteposte alle tematiche attinenti lo sviluppo."

²⁷ Va altresì messo in evidenza come nel Preliminare, nonostante il frequente riferimento ai termini *insostenibilità* e *sostenibilità dello sviluppo urbano*, non è chiarito quali significati siano stati attribuiti ad essi.

²⁸ La stessa situazione geografica e fisico-climatica di Milano –che, d'altra parte, ha costituito una delle ragioni della fortuna economica di questa metropoli, considerata "capitale economica d'Italia" (cfr. E. Dalmasso, 1972)– rappresenta un fattore che aumenta la vulnerabilità del sistema urbano. Infatti la metropoli lombarda è collocata al centro di un bacino fluviale (Olona, Seveso e Lambro sono i principali corsi d'acqua) caratterizzato dalla presenza di una rete idraulica di superficie fortemente interconnessa di grande fragilità, a cui si accompagna la vulnerabilità naturale (accentuata dall'elevato sfruttamento delle acque e dei terreni, dovuto anche alla presenza di numerose cave) delle falde acquifere, soprattutto nella parte meridionale del territorio metropolitano, dove esse sono affioranti. L'inquinamento delle risorse idriche è dunque particolarmente elevato. Oltre ai fattori di natura geografica appena menzionati, influiscono negativamente sulle condizioni ambientali del sistema urbano fattori di tipo fisico-climatico, dovuti principalmente ancora alla collocazione di Milano, al centro di una vasta pianura in cui la scarsa circolazione e ricambio atmosferico provocano il fenomeno dell'inversione termica (nei mesi in-

vernali) e un regime anemologico specialmente al livello del suolo. Questi fattori comportano un elevato grado di accumulazione e concentrazione degli inquinanti atmosferici (SO₂, NO_x ecc.) al suolo, ben oltre i limiti prefissati dalla Cee e dallo Stato; inoltre è riscontrato un alto grado di acidità delle piogge.

²⁹ Per una disamina degli indicatori di carico considerati in queste valutazioni si veda il par. 2.2. In via di prima sperimentazione, nel Rapporto è proposta una mappa del territorio metropolitano che fornisce un "Quadro dei carichi ambientali" ricostruito attraverso una sintesi dei risultati di diversi studi specialistici e settoriali.

³⁰ La Valutazione di Impatto Ambientale viene intesa qui in modo allargato rispetto alla definizione originaria proposta a livello legislativo (L. n. 349/86 e Dcgm n. 377 del 10 agosto 1988). Infatti si ritiene di applicarla non solo ad interventi specifici e circoscritti in termini spaziali, ma anche a progetti di più vasta portata e agli stessi piani.

³¹ La centralità attribuita al problema dell'erosione di suolo può essere compresa in virtù del fatto che, trattandosi di un documento preparatorio di un piano *territoriale*, il Preliminare pone in rilievo soprattutto quei fenomeni che, interessando la *terra*, rappresentano l'oggetto primo degli strumenti urbanistici. Sarebbe altresì interessante capire i possibili limiti insiti in un simile approccio, dal momento che i temi connessi allo sviluppo urbano sostenibile non si esauriscono nell'ambito delle questioni che interessano il suolo; anche rivolgendo l'attenzione esclusivamente alla dimensione "suolo", la sostenibilità non è riducibile a un mero fatto quantitativo, ossia all'imposizione di una soglia numerica. Si pensi al peso che dovrebbero assumere, nelle scelte insediative, indicazioni relative alla natura idrogeologica dei terreni (valutata con appropriate analisi pedologiche). Per la Provincia di Milano sono state compiute tali analisi che hanno permesso di elaborare una mappa, a cui far riferimento per valutare il grado di vulnerabilità dei terreni e quindi la loro predisposizione ad essere urbanizzati (Provincia di Milano, 1987, *La nuova proposta di delimitazione del reticolo idrogeologico*).

³² L. Minotti (coordinatore), I. S. Botto, G. Brunetta, *Uso e consumo di suolo e dinamiche insediative nell'area metropolitana milanese*, ricerca realizzata a cura del C. S. Pim. Per una sintesi, cfr. I. S. Botto, G. Brunetta, *La risorsa suolo: dinamica del consumo di territorio nell'area metropolitana milanese*, in "Territorio" n. 10, 1991.

³³ Il processo di urbanizzazione continua con un ritmo elevato, specialmente negli ambiti metropolitani meno congestionati. Nel decennio 81-91 si è registrata una media d'incremento pari al 12% circa, con l'occupazione, in termini assoluti, di oltre 7mila ettari di suolo. Se proseguisse un simile trend di crescita, in pochi decenni si raggiungerebbe un livello di saturazione del territorio tale da procurare problemi enormi dal punto di vista ecologico-ambientale.

³⁴ Il tema dell'inquinamento atmosferico non viene neppure accennato: ciò mo-

stra come la "descrizione" dello stato delle risorse metropolitane sia frutto di una raccolta abbastanza casuale di una serie di conoscenze, non organizzate entro uno schema concettuale di riferimento, ma giustapposte mediante un'opera di *collage*. Del resto, questo paragrafo, cercando di fornire un riassunto degli elementi del quadro ambientale delineato nel Preliminare, si presenta così poco strutturato perchè rispecchia i contenuti e lo stile del documento stesso.

³⁵ In una carta (Tav. A5) allegata al Rapporto, intitolata "Emergenze visive e ambientali", sono stati identificati le opere e i luoghi che andrebbero sottoposti ad una verifica sotto il profilo del loro impatto ambientale. Sono indicati le reti - strade, elettrodotti, canalizzazioni...- e i nodi di raccordo -stazioni, svincoli, centrali elettriche, impianti di depurazione...- per la mobilità e per l'energia.

³⁶ Oltre che negli strumenti appena menzionati sopra, questi consistono negli standards relativi ai livelli di inquinamento delle risorse (aria, acqua...) e nelle forme generali di pianificazione a forte contenuto ambientale (in particolare nei Piani Paestici regionali introdotti dalla Legge Galasso, n. 431/85).

³⁷ In realtà, tale soglia compatibile non è delineabile a partire dalle prime indagini svolte per il Preliminare del Ptcp, in quanto dovrebbe costituire una "sintesi numerica" derivante dagli obiettivi, da un lato, delle politiche ambientali e, dall'altro, di quelle rivolte al governo dello sviluppo socio-economico e delle trasformazioni territoriali. Tuttavia, in occasione della stesura del Preliminare, con lo scopo di alimentare il dibattito tecnico-politico, viene formulata un'ipotesi-obiettivo cercando di prefigurare anche le prospettive strategiche che ne conseguono.

³⁸ E' prevista l'introduzione nelle normative di piano di indici di densità minima, tale indicazione è peraltro specificatamente finalizzata alla "ricomposizione e risoluzione delle frange dell'urbanizzazione".

³⁹ Si veda, a proposito di questo tema, il capitolo 3.

⁴⁰ Le politiche di sostegno dell'agricoltura si sostanzierebbero in tre tipi di intervento: quelli destinati a preservare capitale fondiario, quelli atti a riconvertire in senso ecologico le tecniche di produzione e, infine, gli interventi miranti ad attrezzare l'ambiente rurale a scopi ricreativi (dal momento che si va affermando una vera e propria "industria del tempo libero"); tutti necessitano di una corretta pianificazione territoriale.

⁴¹ Quali obiettivi di questa terza "strategia per uno sviluppo compatibile" sono esplicitati: la realizzazione di un miglior standard di vita per i cittadini e il rafforzamento dell'efficienza del sistema insediativo territoriale.

⁴² In tal senso, dovrebbe venir ricercata una significatività anche morfologica delle strutture urbane. Il modello di sviluppo auspicato non deve cancellare o sostituire i segni della matrice geografica e storico-paesistica del territorio, ma bensì riorganizzarli; quali elementi della riconoscibilità paesistica sono citati: permanenza, qualità, forma e percepibilità.

⁴³ Nel centro storico oltre 20mc/mq, modello confermato nel dopoguerra con la ricostruzione "dov'era e com'era" e dalle scelte di pianificazione degli anni Cinquanta e Sessanta. Cfr. Morandi C., 1995, *La politica urbanistica milanese tra il Prg del '53 e il Prg dell'80: la stagione delle varianti al piano regolatore*, in *Storia di Milano* (aggiornamento), Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani, Roma.

⁴⁴ Cfr. Irer, *Progetto Milano*, sottoprogetto *Territorio, organizzazione urbana e risorse fisiche*, a cura del C. S. Pim, Milano 1985.

⁴⁵ L. Minotti (coordinatore), Susi I. Botto, G. Brunetta, *Uso e consumo di suolo e dinamiche insediative nell'area metropolitana milanese*, ricerca realizzata a cura del C. S. Pim, Milano 1990.

⁴⁶ G. De Carolis, *Microtrasformazioni alla macroscale: il caso dell'area metropolitana milanese*, in F. Boscacci e R. Camagni (a cura di), *Tra città e campagna*, Il Mulino, Bologna 1994.

⁴⁷ S. Boeri, A. Lanzani, E. Marini, *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Abitare Segesta Cataloghi, Milano, 1993.

⁴⁸ La letteratura su questi temi è molto vasta. Citiamo tra i contributi più significativi De Blasio, R. Camagni (a cura di), *Le reti di città*, Angeli, 1993, P. Pucci, *Per un approccio territoriale ai nodi infrastrutturali: soluzione di continuità tra rete e territorio*, tesi di dottorato, Iuav, Politecnico di Milano, Politecnico di Torino, 1993, A. Moretti, *Ambiente, infrastrutture, policentrismo: tre strategie per le aree metropolitane*, in "Territorio" n. 19, 1995.

⁴⁹ Alcuni di questi criteri per la pianificazione sono contenuti nel Preliminare del Piano regolatore di Reggio Emilia, cfr. nota 19.

⁵⁰ Indici di densità minima sono stati introdotti come vincolo per la pianificazione locale nei comuni che ricadono nel Piano territoriale di coordinamento del Lodigiano, piano dai chiari contenuti e obiettivi di natura ecologica. Contenuti che fanno di questo Piano un esempio interessante di pianificazione alla scala vasta e che vanno dall'assunzione di elementi conoscitivi sulla natura idrogeologica dei terreni —che peraltro hanno informato il disegno dei perimetri degli ambiti comunali entro i quali gli strumenti di pianificazione locale possono prevedere nuove espansioni insediative—, fino alla perimetrazione di ambiti di tutela lungo i corsi d'acqua naturalisticamente rilevanti, così come di ampie aree di salvaguardia agricola. (Consorzio del Lodigiano, ora Provincia di Lodi, 1994, *Revisione del Piano territoriale di coordinamento del Lodigiano*, Relazione tecnico-illustrativa e Norme tecniche, Lodi.)

⁵¹ Un disegno del verde come elemento di riferimento per la definizione della nuova forma urbis di Milano è alla base del progetto recentemente presentato dalla amministrazione per Nove parchi urbani, a cura di un gruppo di progettisti coordinati da P. Nicolini. La realizzazione dei parchi è tuttavia subordinata alla concessione di altissime capacità edificatorie nelle aree contermini. Cfr. Comune di Milano,

Triennale di Milano, *Nove parchi urbani per Milano*, Electa, Milano 1995.

⁵² Cfr. M. Bricocoli, M. Gerosa, 1993, *Periferie diffuse e periferie per isole nella città in transizione: descrizioni interpretative e politiche*, tesi di laurea, Facoltà di architettura, Politecnico di Milano.

⁵³ Provincia di Milano, Regione Lombardia, Parco agricolo Sud Milano, *Piano territoriale di coordinamento del Parco Sud*, a cura del C. S. Pim, 1992.

⁵⁴ La superficie agricola utilizzata nell'ambito dell'area metropolitana milanese si estende per quasi la metà del territorio provinciale e costituisce senza dubbio la parte più significativa del paesaggio extraurbano. Attualmente le attività agricole tendono ad essere sempre più marginalizzate, ridotte e frammentate dai processi incontrollati di espansione urbana. D'altra parte, esse stesse rappresentano un fattore non irrilevante di omologazione e impoverimento del paesaggio, alterando in modo sostanziale ogni forma di naturalità e di organizzazione paesistica. La scelta strategica della salvaguardia delle attività agricole è orientata, da un lato, alla difesa degli equilibri ecologico-ambientali, dall'altro, alla ricostruzione del paesaggio. Al fine di perseguire tali obiettivi, sono auspiccate politiche di risanamento dei terreni, di disinquinamento delle acque superficiali e sotterranee, nonché una pianificazione che preservi l'unitarietà e la continuità dei comparti agricoli (il minimo di massa), del sistema irriguo e del tessuto aziendale.

⁵⁵ Comune di Milano, *Piano urbano del traffico*, 1995.

⁵⁶ Cfr. G. Cesi, "Servizio Ferroviario Regionale", in *Trasporti in Lombardia*, n. 1-2, feb.-apr. 1994.

⁵⁷ Tali benefici consisterebbero: da un lato, nella liberazione di circa 500-600 mila mq di aree (secondo delle indagini elaborate dal Comune di Milano e dalla Società interporti lombardi) attualmente occupate da aziende di autotrasporto ecc., che si trasferirebbero nel centro intermodale di Lacchiarella, comune della cintura milanese; dall'altro, in una consistente riduzione del numero di mezzi pesanti circolanti nella città per la distribuzione delle merci, che verrebbe riorganizzata in modo più razionale attraverso l'utilizzo dei centri intermodali.

⁵⁸ Le considerazioni che seguono si riferiscono agli Atti del seminario di studio realizzato in concomitanza con la sottoscrizione del Protocollo di Accordo del 17.9.1993, apparsi su un numero monografico della rivista del Settore Trasporti della Regione Lombardia (*Trasporti in Lombardia*, n. 1-2 feb.-apr. 1994).

⁵⁹ Gli altri due obiettivi menzionati sono: "vivibilità e accessibilità alle funzioni urbane" e "competitività socio-economica".

⁶⁰ I restanti "nodi prioritari" riguardano, per la maggior parte, interventi puntuali che sono stati programmati via via nel tempo senza un disegno unitario e condiviso. Essi consistono in: il rapido completamento del passante ferroviario nella città di Milano; l'attuazione e lo sviluppo del modello di esercizio del Servizio ferroviario regionale (Sfr); la definizione della fattibilità tecnico-economica per il

programma di interventi relativi al nodo ferroviario di Milano; l'accessibilità al sistema aeroportuale; la fattibilità di sistemi a guida vincolata di rilevanza extra-urbana ad integrazione del Sfr; i piani urbani del traffico; il completamento degli interventi di viabilità necessari ad integrare la rete di trasporto pubblico; la riorganizzazione del ciclo logistico (ossia di scali intermodali, dogane, interporti...); il perfezionamento dei criteri economici per la produzione degli autoservizi; la verifica della congruenza dei piani di risanamento dell'Azienda milanese dei trasporti con le scelte di riorganizzazione trasportistica definite dagli enti competenti; la definizione dei criteri per il reperimento di nuove risorse per il miglioramento del trasporto pubblico.

¹¹Regione Lombardia, *Individuazione dell'assetto complessivo delle aree d'interscambio del Servizio ferroviario regionale e definizione di un quadro sistematico volto a classificarne i ruoli*, 1993

¹² Deliberazione della giunta regionale del 30.12.1993.



El territorio y la ciudad en el ámbito de la narrativa hispanoamericana

Sergio Cházaro Flores*

NARRADORES DEL TERRITORIO

Quizá la fuerza de la rutina nos haga de pronto no reparar en los títulos de novelas hispanoamericanas, menciono algunos a continuación: *Los muros de agua*, de José Revueltas, *La piel del cielo*, de Elena Poniatowska, *Los ríos profundos*, de José María Arguedas, *La montaña es algo más que una inmensa estepa verde*, de Omar Cabezas, *La ciudad y los perros*, de Mario Vargas Llosa, *Guerra en el paraíso*, de Carlos Montemayor, *Los pasos perdidos*, de Alejo Carpentier, y un largo etcétera. Al atender un poco más de lo habitual a dichos títulos, es probable sorprenderse ya que en ellos se da una suerte de rebeldía frente a la prevalencia de los cánones literarios. El uso del lenguaje desde la síntesis que se acuñará en la portada de esas novelas revelará algo más que caprichos. El título de las novelas de marras devela también una forma particular de visualizar los espacios; en este caso, una cosmovisión del territorio y de la ciudad.

¿Cómo imaginan y describen estos y otros autores la complejidad del espacio que narran? ¿Se trata de un juego de palabras, de un acto desesperado para nombrar la obra; o habrá una intencionalidad que cruje entre lo inconsciente y el consciente? ¿Tal estilo para signar a una novela estará relacionado con una especie de ensoñación que no es nada sencillo objetivar? ¿Es únicamente misterio mitificado que no tiene interpretación?

* Licenciado en Letras, candidato a doctor por la Universidad de Valladolid, profesor de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana Puebla, México.

Me inclino por afirmar que en la narrativa hispanoamericana se ha enlavrado históricamente una gama de vetas inexploradas que aguardan su proceso de salir a la luz en un tono más vigoroso.

Cuando José Revueltas titula a la novela narrada en una isla-prisión, rodeada de agua y de la amenaza de tiburones, no sólo construye una metáfora, sino que construye con las palabras una espacialización delimitada por muros reales. Y no se diga de los espacios descritos en la propia isla y la relación entre espacios y personajes. Como contraste de esta nominación, la escritora Elena Poniatowska nombra a una de sus últimas novelas como *La piel del cielo*, construcción distinta en su sentido, ya que ese espacio es ilimitado. Poniatowska narra en dicha novela un conjunto de anécdotas e historias de personajes que convergen en lo que fue el Observatorio de Tonantzintla; es sobre la observación del cielo que los personajes encuentran parte del sentido de sus vidas. Agua y cielo, en dos aplicaciones distintas. Pero no deja de llamar la atención la estructura de las frases que titulan novelas en las que el territorio y la ciudad son vistos a través de particularidades impresas de vital fuerza.

La narrativa hispanoamericana está plagada de obras diversas que toman al territorio y a la ciudad como algo más profundo que un contexto o de un marco que dé cabida a las historias de los personajes.

Tal vez no sea ocioso recuperar cómo algunas novelas hispanoamericanas producen una visión crucial sobre los espacios ya indicados. Conviene una mirada superficial que ayude a presentar, aunque sea de tal forma, un cuadro sucinto que ayude a un intento por caracterizar las aportaciones de la narrativa hispanoamericana en el conocimiento del territorio y de la ciudad.

Escogeré a algunos de los narradores hispanoamericanos que han descollado por su obra, pero también porque dichos autores trabajan, narrativamente hablando, con el territorio y la ciudad. Comenzaré por aquellos que describen al territorio en sus novelas.

Alejo Carpentier, escritor cubano, autor de varias novelas de largo aliento, entre ellas: *El siglo de las luces*, *La consagración de la primavera*, *El reino de este mundo...*, creó una obra titulada *Los pasos perdidos*. Novela compleja que propone un viaje a través de la selva en busca de instrumentos musicales germinales. Aquí no importa mucho la anécdota o la historia de la novela, sino la creación que el autor elabora, como también y es creo lo más importante, la visión que va generando conforme el narrador se adentra a través de la selva amazónica, principalmente montado en una canoa recorriendo un río que nunca es el mismo. El autor arma una perspectiva del paisaje, describe el territorio, une el tiempo con la naturaleza, hace de lo visto un espectáculo

alejado del naturalismo. Carpentier ofrece una oportunidad para que el lector mire a lo largo y ancho del territorio, cargado de signos y simbolismos. La descripción del agua, de las piedras, de las plantas, de los animales, de las nubes, de los sonidos, de los olores, constituye una propuesta estética que no sólo cautiva sino que provoca reflexiones de vez en cuando. La lectura de *Los pasos perdidos*, es una lectura territorial.

Juan Rulfo, escritor mexicano, poco prolijo en su producción, escribió no obstante una de las obras más reconocidas de la narrativa hispanoamericana: *Pedro Páramo*, novela corta, difícil de descifrar, ya que el mundo de los personajes narrados vivos y muertos se confunde en un mismo territorio hilvanado por los murmullos como voces que acotan en parte la historia de Rulfo. Territorio profundo que sin arribar en lo metafísico, sí en cambio se presenta con una vertiente escatológica en la cual los rencores vivos, las emociones y el padre ausente recorren la tierra vencida por el tiempo, pero en un acto magistral de narración que traslapa realidades. Las descripciones rulfianas se caracterizan por ser sobrias, pero construidas con una belleza singular, arman la idea con claridad, pero son las voces las que relatan la profundidad ya mencionada.

José María Arguedas, escritor peruano de regular producción en cuanto a cantidad de textos, escribió entre otras, la novela *Los ríos profundos*, obra en la que utiliza su doble sangre: la quechua y la mestiza, para captar al territorio como si se tratara de una piel que siente. Esta novela es un recorrido por una zona de los Andes, el narrador es un adolescente, quien vive el territorio con una dosis de magia y otra de dolor creciente. Arguedas da profundidad a su narración y hace vivir lo inerte, elemento esencial y también de carácter inédito en la narrativa universal.

Gabriel García Márquez, escritor colombiano, autor de numerosas novelas, culminó su obra narrativa con la novela *Cien años de soledad*, obra que instauro un enclave importante dentro de la narrativa hispanoamericana, ya que en ella el realismo mágico es atrevidamente verosímil. En esta novela, el autor narra la construcción mágica del territorio. Esta posibilidad en la narración muestra a sus personajes descubriendo lo que está más allá de su vida cotidiana y también se revelan las formas en las que la obsesión de algunos personajes se materializa en la necesidad de utilizar el territorio y al mismo tiempo urbanizar a Macondo, el pueblo protagónico de la novela cumbre de García Márquez.

Estos narradores hispanoamericanos han creado en las novelas de las que se hace referencia una gama relevante de visiones territoriales que a su vez revelan aspectos quizá poco atendidos, pero que merecen un estudio que recoja investigaciones orientadas a explicitar dichas perspectivas.

¿Cuál es la aportación de estos autores en el sentido de ampliar el conocimiento del territorio? ¿Qué tienen en común y cuáles son las divergencias? ¿Se podría hablar de un común denominador que aglutine una visión hispanoamericana del territorio a través de las novelas antes citadas?

Estos novelistas, precursores de técnicas narrativas y artífices de expandir la narrativa hispanoamericana en el mundo, han logrado transmitir una contribución patrimonial en el quehacer literario, porque la manera de concebir la realidad y transformarla en literatura ha implicado una exploración vital y estética que, llevada a veces a los extremos, ha permitido atrapar una historia y convertirla en algo más que una mera narración. De Alejo Carpentier a Gabriel García Márquez dista no sólo el tiempo, sino los acuerdos implícitos y misteriosos que generan la producción de una obra; no obstante esa distancia temporal, Carpentier, Arguedas, Rulfo y García Márquez, centran sus esfuerzos narrativos en la transformación. Con distintos estilos, mediante experiencias geográficas dispersas, el núcleo de las novelas ya mencionadas de estos creadores conservan una intención común que tiene que ver con la estrategia para montar sus novelas en territorios reales, pero en los casos de Rulfo y de García Márquez, con un tratamiento que trasciende simultáneamente la realidad narrada. Aun así, el territorio es un espacio descrito con atribuciones que cualifican al paisaje entero, en el que algo acontece a los personajes que dan vida a las distintas narraciones. La narración del territorio tiene conexiones cruciales con el devenir de los protagonistas de las historias. En las cuatro novelas de los cuatro narradores se advierten situaciones en las que el territorio es tratado como un personaje más que soporta la trama compleja de acciones ficticias. El territorio narrado está como un lugar que significa: el paso del tiempo, el plasma biótico, los colores y los olores, la contemplación, el tránsito de una etapa de vida a otra, el mundo de la muerte a flor del suelo, el surgimiento de la tecnología, el control sobre el uso del suelo, la caja de resonancia para los murmullos de los muertos, el contexto de la animación de los objetos, la génesis de la música, etcétera. El territorio influye sobre los personajes que por alguna razón de sus autores son puestos en dicho escenario con la finalidad, quizá, de que intenten trastocar sus vidas.

La visión y las visiones territoriales que manan de las novelas referidas, constituyen una aportación no necesariamente fácil de desentrañar. Sin embargo, la lectura de tal narrativa no puede desprender la planificación de una espacialidad rica en interpretaciones por hacerse. Sugiero algunas pistas, producto de la investigación al relacionar el territorio y la novela.

La transformación del espacio en tiempo en *Los pasos perdidos*, provoca una reflexión que puede ampliar la cosmovisión sobre el territorio cuan-

do se viaja en él buscando una razón estética. La visión del territorio que da la vuelta, subvierte el paradigma del deterioro irreversible del espacio.

El territorio como la piel sensible, descrito en *Los ríos profundos*, construye un espacio animado filtrado por el ensamble de la biculturalidad. La identidad cultural no es únicamente hechura humana; también el territorio es un patrimonio que resuena a través de las distancias, de las alturas y de las profundidades.

El territorio profundo narrando en *Pedro Páramo*, constituye un parteaguas en la forma de tratar al territorio, el cual existe significativamente y es real, ya que rompe con parámetros objetivistas. La vida y la muerte viajan unidas en el territorio acuñado por Rulfo.

El territorio que se construye desde la vertiente del realismo mágico inventado en *Cien años de soledad*, propone la génesis de un pueblo y sus habitantes que planifican su existencia a partir de la incorporación paulatina del territorio, con sus virtudes y con sus defectos.

NARRADORES DE LA CIUDAD

La vorágine, novela que centra sus páginas en mostrar a la selva como la devoradora de civilización, representa un momento importante en la narrativa hispanoamericana, si bien su lectura actual no deja de sorprender por la ingenuidad de Eustasio Rivera. Sin embargo, esta novela selvática tuvo su origen en la necesidad de establecer los límites territoriales entre dos países sudamericanos. El autor tuvo que entrar al territorio selvático, explorarlo, conocerlo y escribir una novela sobre dicha experiencia. La selva representó efectivamente ese espacio intrincado y hostil; ese ambiente impenetrable motivó a varias narraciones para hacer una crítica a los procesos sociales descalificados como de "barbarie", pero también, es mi interpretación, como una manera de desalentar la exploración con finalidades progresistas. De todas formas, la selva significó un territorio cargado negativamente.

La ciudad, espacio civilizado, se opuso al de la barbarie. La narrativa hispanoamericana realizó una especie de narrativa itinerante en la que fue abordando dicho tema. *Doña Bárbara*, de Rómulo Gallegos, y otras novelas, van saldando esta necesidad de asumir nuevos derroteros en el sentido de incorporar un nuevo estilo de vida en los países latinoamericanos.

El tránsito de la selva a la ciudad es interesante en la narrativa hispanoamericana. La selva deja paulatinamente de ser un territorio amenazador; de todas formas, dicha transición no se da en un mismo corte temporal. Rafael Bernal, autor mejor conocido por la novela iniciadora en

México del género policiaco, *El complot mongol*, escribió una obra, *Su nombre era muerte*, ubicada en la selva, cuya historia trata de un hombre seducido por unos insectos (moscos) para ayudarlos a dominar a los hombres. En dicha novela, la selva es el territorio en el que los lenguajes se funden, y es el contexto en el que los personajes sucumben sin esperanzas de trastocar sus vidas. Esta novela, escrita en el siglo XX, indica que la temática de la selva se ha prologado más allá de lo que se había previsto. Dos novelas posteriores, una de ex comandante sandinista Omar Cabezas y otra del peruano Manuel Scorza, retoman el territorio selvático pero ahora con otra intención. La novela del nicaragüense, titulada *La montaña es algo más que una inmensa estepa verde*, narra las peripecias de un joven guerrillero dentro del territorio selvático, la segunda novela, con otro estilo y perspectivas, *La danza inmóvil*, cuenta la historia de dos personajes guerrilleros ubicados uno en la ciudad de París y el otro combatiendo del lado de la guerrilla en la selva. Las dos obras mencionadas toman al territorio como un espacio de reivindicación social. Se trata de un reducto sumergido en la espesura que irá ganando terreno para la toma de las ciudades que se proponen como objetivo para transformar las condiciones estructurales de los países atrapados por gobiernos dictatoriales. La selva en ambas narraciones es descrita también con sus dificultades topográficas-vegetales, pero en ella se puede estar, una vez que se eligió el camino de la lucha clandestina; la selva es refugio, la selva debe conocerse y reconocerse, la selva significa, la selva es habitable, la ciudad en cambio no lo es, la selva da de comer, la selva es amiga, la selva es un territorio que permite tumbar el gobierno de un país.

Las dos novelas apuntan a descubrir en el territorio selvático una comprensión distinta a la que narra el colombiano Eustasio Rivera. La cosmovisión es radicalmente opuesta.

Una de las últimas novelas que recientemente ha tratado también el tema de la selva es la del escritor Luis Sepúlveda, *Un viejo que leía historias de amor*. En esta obra, el autor propone al territorio selvático como un lugar trastocado por la explotación humana y material. En ella, un viejo trabajador desplazado por una colonización hacia otro territorio, tiene como único asidero leer novelas de amor, personaje analfabeto que apenas puede leer, pero que ha heredado una cultura no letrada importante para subsistir en dicho territorio. El autor cuestiona la forma en la que se va acabando la selva, la cual aparece mucho más vulnerable, ya no como territorio de reivindicación sino como territorio que se resquebraja irremediamente.

El gran territorio impenetrable va cediendo en el tiempo. La ciudad

irrumpe como un fenómeno vertiginoso en América Latina, junto con la modernidad y la industrialización, pero, sobre todo, en las nuevas maneras de vivir y de vivirla.

La novela más importante en México que narra una etapa clave en el crecimiento de la ciudad es *La región más transparente*, de Carlos Fuentes. Obra moderna, compleja, llena de implicaciones históricas pero, sobre todo, es la novela que habla de la ciudad, que narra la ciudad desde ópticas diversas. Esta novela, en la que la ciudad es el "personaje", inbrica a los personajes ficticios, mujeres y hombres de distintas clases sociales que absorben la ciudad y son condicionados por ella, por sus espacios, por sus calles y avenidas, por los hogares estratificados. La ciudad tiene otro tipo de vida y de colores, otros olores, pero en especial suceden en ella acontecimientos existenciales que son caracterizados por personajes que tuvieron que ver con una parte de la historia de la ciudad capital, pero también con la tendencia social, política y económica de México.

La producción de novelas sobre la ciudad, particularmente del Distrito Federal, se debe a un reconocimiento importante sobre el fenómeno urbano, sobre la necesidad de un marco identitario; pero también porque el Estado mexicano durante muchas décadas centralizó todo en la ciudad capital; las provincias en cambio, tuvieron que conformarse con su aislamiento y menor distribución de recursos, y es por ello que la ciudad de México es por mucho un tema narrado en varias obras de la narrativa mexicana.

Una de estas novelas, del escritor Manuel Echeverría, *A sangre y fuego*, da un paso importante en el estilo de narrar sobre la ciudad. En ella cuenta cómo es que se da el proceso de especulación inmobiliaria en el centro histórico de la ciudad de México. Novela cruenta, fría, implacable; relata los pormenores de personajes que se involucran con el negocio mencionado. En esta obra se advierte hasta dónde puede llegar la ciudad a fuerza de una especulación que ha sido manejada entre la sordidez y la turbiedad.

José Emilio Pacheco, poeta, narrador, crítico literario, periodista, escribió *Las batallas en el desierto*, pequeña novela de gran valor literario que narra dos momentos importantes en la ciudad de México. En esta novela, los personajes dejan ver sus percepciones sobre la ciudad que va cambiando y junto con ella, también ellos, que pasan de una clase social a otra. La narración sintetiza los valores que predominaban en una sociedad que se ve de pronto afectada por los planes urbanos que son puestos en práctica a cambio de la promesa de una mayor comodidad en la dinámica de una ciudad sumamente compleja.

Rafael Ramírez Heredia y Armando Ramírez son autores de dos narraciones que penetran y describen espacios de la ciudad de México que parecen marginales. Rafael Ramírez Heredia escribe *En un lugar de la mancha... urbana: Iztacalco*. Y Armando Ramírez, *Tepito*. Dos narraciones que son motivadas en su proceso de escritura por la necesidad personal y, también, por la de alguna institución cultural, por reconocer a Iztacalco, delegación política del Distrito Federal, y Tepito, barrio antiguo, complejo, pero tradicional. Las dos obras ofrecen importantes descripciones sobre la vida marginal. Los espacios, las calles, los sitios públicos constituyen los lugares privilegiados para la vida de la gente de esos lugares, contrasta esta forma de vivir esas partes de la ciudad con los espacios que se han privatizado recurrentemente en las grandes y medianas ciudades, no exclusivamente del Distrito Federal, sino de todo México.

La ciudad narrada aparece en toda su complejidad a través de las novelas que se ocupan de ella. La narrativa de la ciudad, al igual que la que se ocupa del territorio, constituye un *corpus* considerable de obras que en conjunto dan una perspectiva de gran intensidad. La literatura hispanoamericana se ha consolidado como una aportación de alto nivel en el amplio espectro de las letras mundiales. Dicha consolidación no fue meramente la resonancia editorial que tuvo el denominado *boom* latinoamericano, que en parte impulsó el consumo de producción latinoamericana; es, sobre todo, un proceso relativamente corto de maduración de autores y obras que narran aspectos de la realidad desde una praxis literaria con denominación de origen. Tal conjunto de narraciones, una vez que se independizaron de influencias externas, se ocuparon de lo intrínseco, de lo propio; a tal grado que muchas de ellas irrumpen con pertinencia en la elaboración de pensamiento y de conocimiento.

El territorio y la ciudad en el ámbito de la narrativa hispanoamericana es una prueba de que las letras hispanoamericanas, particularmente en el campo de la novelística, proyectan una cosmovisión libre y creativa, pero también documentada sobre la espacialidad tratada con un virtuosismo que difícilmente puede ser sistematizado a veces, o aceptado por cierto sector de la academia, como conocimientos trascendentes para la ampliación de saberes en otras disciplinas.

El conocimiento del territorio y de la ciudad a partir de la narrativa hispanoamericana es un hecho poco estudiado, pero debe ser abordado como una posibilidad epistemológica y científica. La investigación en dicho ámbito se antoja como un desafío considerable, y también como una acción concreta para la elaboración de estudios interdisciplinarios. La Urbanística y la Literatura cuentan con más pretextos para relacionarse en la medida que ambas disciplinas sean puestas en diálogo para una mejor comprensión de los espacios por transformarse.

Panorama general de la evolución urbana de la zona de Tlatelolco y las fuerzas que detonaron el proyecto del conjunto urbano "Presidente Adolfo López Mateos"

Guillermo Sánchez Rueda*

PANORAMA GENERAL DE LA EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA ZONA DE TLATELOLCO HASTA 1970

Para entender un hecho urbano como lo es el Conjunto Urbano Nonoalco Tlatelolco (CUNT), no sólo es necesario investigarlo como proyecto urbanístico, sino como una estructura compleja donde es indispensable estudiar su proceso de evolución territorial en relación con la propia ciudad de México, con su crecimiento y su planificación urbana para así determinar el conjunto de fuerzas y la naturaleza de éstas para que fuera posible el desarrollo de dicho megaproyecto. Así pues, para poder hablar de Tlatelolco es necesario remontarse a la época prehispánica ya que ésta se fundó como ciudad en 338 d.C. en un islote al norte de Tenochtitlan, sobre las ruinas de un asentamiento posiblemente tepaneca. Tlatelolco no sólo era parte de la organización Mexica, sino tenía un rol clave en la organización de la gran Tenochtitlan por las dimensiones e importancia de su mercado, *tianquiztli*, que funcionaba en un espacio abierto, rodeado de estructuras rectangulares con pórticos columnados. En el lugar que ocupaba, hoy en día se sitúa el jardín de Santiago, al oriente del edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La lección urbana de Tenochtitlan es reconocida y ha sido estudiada por diversos autores (I. Bernal, L. González Aparicio, M. León Portilla, etc.). Era

* Arquitecto, candidato a doctor por la Universidad de Valladolid, profesor de tiempo completo en el Instituto Tecnológico de Monterrey, campus ciudad de México, México.

sobresaliente el sistema de calzadas y diques; en conjunto constituían una obra de avanzada ingeniería hidráulica y de grandes vías de comunicación peatonal. Así, son varias las calzadas de las que se tienen noticias; la más antigua, que podría ser anterior a la fundación de Tenochtitlan, es la de Tenayuca que unía esta población con Tlatelolco, y hoy tiene el nombre de Calzada Vallejo. Sigue en antigüedad la Calzada de Nonoalco que unía Tlatelolco con Tlacopac y continuaba hacia Azcapotzalco. Esta calzada, destruida en el siglo XVI, fue reconstruida en el siglo XVIII, movida unos cuantos metros de su trazo original y hoy conserva su nombre (Chanfón, 1990: 11). Tlatelolco desde tiempos prehispánicos juega un papel importante en la región; está perfectamente integrada a la estructura urbana de Tenochtitlan por medio de sus calzadas y ejes que posteriormente en el planteamiento colonial serán retomados en su desarrollo urbanístico.

Trazo de la nueva ciudad

Después de la conquista de Tenochtitlan, la decisión de que se reconstruyera la ciudad en el mismo sitio es tomada por Hernán Cortés, contra la opinión de sus oficiales y del ayuntamiento, que proponen sitios como Coyoacán, Tacuba, Texcoco..., todos ellos en "tierra firme". Excepto por las condiciones desfavorables relativas al terreno e hidrografía de la ciudad, esta decisión tuvo que ver más con cuestiones de defensa, materiales para edificar la nueva capital, la posibilidad de repoblar rápidamente, y por la posibilidad de heredar la grandeza de Tenochtitlan. Por tanto, la naciente ciudad de México Tenochtitlan se construye sobre lo que había sido la espléndida capital del imperio azteca, la cual se formó con referencia en el trazo de las cuatro calzadas principales, así como en otros puntos como el palacio de Moctezuma, apropiado por Cortés. La traza de la nueva ciudad se debió —como sabemos— a Alonso García Bravo, soldado de Cortés entendido en la materia, que realizó también las trazas de las ciudades de Veracruz y Oaxaca (Cortés Rocha, 1990: 25). De esta manera, también la nueva ciudad conservó su estructura regional y la hegemonía en relación a los pueblos tributarios.

En cuanto a la ciudad en sí misma, ésta hereda una gran infraestructura de tipo hidráulico realizada para proteger la isla de las frecuentes inundaciones, así como importantes calzadas para unirla con tierra firme. En consecuencia el territorio de la isla queda dividido administrativamente en tres partes; al norte, la comunidad indígena de Santiago Tlatelolco; al sur, la comunidad de San Juan Tenochtitlán; y en el centro del área ocupada por esta última, la ciudad española. Tenochtitlan y Tlatelolco quedaban constituidas como "cabeceras", con sus respectivos gobernadores indígenas y con

jurisdicción sobre muchos pueblos o "estancias" fuera de los límites urbanos. Estos límites son establecidos con la concepción reguladora de la traza realizada por García Bravo, la cual puede considerarse como ejemplar, entre los correspondientes a una ciudad de trazo reticular, no obstante los elementos urbanos que deben conservarse en el nuevo trazo como: calzadas, acequias y varios edificios (Medel Martínez, 1990: 27).

En la disposición general de la ciudad predomina un espacio central para establecer la Plaza Mayor y un sistema de calles en retícula determina la dimensión y orientación de las manzanas. Las calles, anchas y rectas, y las manzanas, constituidas, probablemente desde su origen, por "solares castellanos" de forma cuadrada y de 50 varas por lado (Medel Martínez, *ídem*). Con estas características empieza a quedar conformado el modelo de ciudad establecido por los conquistadores:¹ los españoles dentro de una traza reticular ordenadora y los indígenas en los barrios de la periferia, con sus actividades sociales y productivas correspondientes. Como apunta López Rangel en su estudio del Barrio de los Ángeles (1991), esta concepción es reguladora de actividades y de control de diversos grupos sociales, ya que es esencialmente segregativa entre indios y españoles.

Así, la traza española contenida en un cuadrado, mantiene en la periferia la ciudad indígena con sus respectivos centros en donde se sustituyen los antiguos adoratorios por templos de la religión católica. De esta forma los barrios indígenas se estructuran, por exclusión, de una manera diferente obedeciendo a otras lógicas en donde los asentamientos tienen una traza de carácter irregular, donde la superposición del templo católico sobre el antiguo teocalli otorga un principio de orden y unidad a estos asentamientos. Tal es el caso, y de manera especial para nuestro estudio, del área ocupada por el barrio de Santiago Tlatelolco ya que éste se constituye como un barrio indígena donde los franciscanos fundan el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco en 1543, destinado a la enseñanza superior de indios. La iglesia de Santiago Tlatelolco fue concluida en 1610 asentada sobre plataformas prehispánicas. Después del inicio de la Colonia, el barrio de Santiago Tlatelolco pierde su importancia como centro comercial, ya que la plaza mayor adquiere gran trascendencia desde los primeros años, pues además de sus funciones políticas, administrativas, religiosas, etc., se constituye como el centro comercial de la ciudad española; dentro de ella se produce parte de lo que consume la propia ciudad así como algunos artículos artesanales para la exportación. También, surgen mercados complementarios de cierta importancia, como el antiguo tianguis de San Juan y el de San Hipólito, mientras pierde realce el gran mercado de Tlatelolco, pues queda "lejos" de la nueva ciudad y hay menos población en sus alrededores (*ídem*).

El crecimiento de la ciudad

A partir de esta estructura que empezaba a consolidarse tanto en lo urbano como en lo económico, la ciudad comenzó a transformarse. Con la Cédula Real de Felipe II "Ordenanzas de Descubrimiento, Nueva Población y Pacificación de las Indias", expedida en 1573, la ciudad se transformó rápidamente. Por un lado se construyeron las primeras casas y palacios de los españoles, todavía semifortificados y, por otro, se iniciaron las obras de los grandes monumentos como la Catedral de México, el Palacio Nacional, etc. También poco a poco las distintas órdenes religiosas que llegaron con los conquistadores fueron construyendo templos y conventos. A la ciudad se entraba a través de tres calzadas: la de Cuautitlán, la que traía el agua de Chapultepec, y la que llamaban de la Piedad.

Al término del siglo XVII la ciudad ya había adquirido notoria importancia no sólo como cabeza de la Nueva España, sino también porque su población alcanzaba los 100 000 habitantes. Su economía se fundaba en el auge de la minería novohispana, que a su vez fomentó el comercio y diferentes actividades artesanales. Para entonces, la capital era una ciudad de contrastes; dentro de la traza urbana se encontraban soberbios edificios de grandes zaguanes, enormes patios y largos corredores; el lujo era común. En cambio fuera de la traza, en los barrios y en los suburbios, se hallaban hacinadas las habitaciones de los indios, chozas sin las menores satisfacciones sanitarios y algunas hasta ubicadas en tierras pantanosas (Gamboa de Buen, 1999: 22).

Al final de este periodo, el crecimiento de la ciudad, el incremento de su población y la problemática derivada de diversos procesos socioeconómicos causaron un importante impacto en la conformación de la estructura del espacio urbano, en las tipologías edificatorias y en el uso y apropiación del espacio de la ciudad; además determinaron la necesidad para los grupos dominantes de una propuesta de reorganización más acorde al proceso de marcha hacia la ciudad del capital (López Rangel, 1991.)

La generación de estas nuevas ideas y propuestas dejan ver una ruptura con la ciudad como un conjunto organizado para el poder colonial conservador; para plantear una estructura funcional que posibilitara la creciente mercantilización de la economía urbana y la apropiación de los grupos de poder (comerciantes, burocracia, etc.) de la parte central. Esto se acompañaba con acciones destinadas a mejorar, sanear y embellecer la ciudad a partir de una serie de ordenanzas y disposiciones acordes con el pensamiento racional de la Ilustración borbónica, quien intentaba ahora disputar espacios en la vida social a la Iglesia y a las diversas corporaciones tanto en el espacio urbano como en los aspectos administrativos y económicos (*ídem*).

Revillagigedo en la ruptura del modelo colonial

En comparación con el incremento de la superficie urbana registrado durante el siglo XVII, es notable el aumento observado durante el siglo XVIII: 1 076 hectáreas frente a 661 del siglo anterior (Medel Martínez, 1990: 32). Pero el contraste se advierte sobre todo en la calidad de los servicios públicos como el alumbrado, el drenaje, pavimentos y seguridad pública ya que se encontraban en un estado deplorable por las sucesivas inundaciones en la capital. Así, entre 1789 y 1798, el trabajo desarrollado por el segundo conde de Revillagigedo reflejó un impacto en la ciudad debido a que no se enfocó sólo a la emisión de bandos sino también en la forma de llevarlos a cabo, aun contra los propios cuerpos tradicionales creados por el modelo colonial hispano, como los gremios de artesanos o el ayuntamiento. Con estas medidas se impulsa una concepción neoclásica tanto en términos urbanísticos como arquitectónicos, en franca ruptura con las concepciones barrocas. Tal hecho caracteriza también a las políticas de modernización.

El Estado va recuperando funciones que detentaba el clero; en lo concerniente a la administración, por parte de la Corona se había tomado el cobro de las alcabalas que antes realizaba el Consulado de Comerciantes. Se crea para ese fin el edificio de la Real Aduana. Esta serie de medidas culminaba con la disposición del 7 de diciembre de 1782, de Martín de Mayorga, que establecía una división de la ciudad en términos geográficos argumentada en que el conocimiento del pueblo y las circunstancias de la gente eran elementos muy importantes para la buena administración y la impartición de justicia (López Rangel, 1991). Con dicha medida y gracias a las personas encargadas de hacerla valer, como los alcaldes de barrio, se logró controlar una serie de funciones que antes escapaban al Estado: el control hacendario, político y fiscal de la población, pues entre sus funciones estaba la de mantener la salud pública, por medio de un estricto registro de la población y sus actividades.

Aunado a lo anterior, el segundo conde de Revillagigedo prohibió los entierros en los atrios de las iglesias; determinó que los panteones estuvieran extramuros y se ajustaran al modelo realizado por el arquitecto neoclásico Manuel Tolsá. Las reformas económicas que más alteración produjeron en la estructura de la ciudad fueron, por un lado, la creación de grandes establecimientos para las fábricas reales, como las de pólvora y la de tabaco; y por otro lado, los intentos de disolución de la organización gremial, fundamento de la producción artesanal.

El proyecto de Ignacio Castera, utopía liberal

Revillagigedo, además de mejorar los servicios y cambiar la imagen de la ciudad-capital, trata de regularizar las zonas de los barrios, mediante la prolongación de las calles correspondientes a la parte central, para lo cual encarga al arquitecto Ignacio de Castera, maestro mayor de la ciudad, un proyecto que varios autores (De la Maza, 1954; Mendel Martínez, 1990, etc.) califican como "el primer Plano Regulador" de la ciudad; puesto que significaba un instrumento para controlar el crecimiento de ésta y modificar su diseño (López Rangel, 1991).

Hasta ese momento, en realidad la intención radicó en "regularizar" los asentamientos en la periferia de la ciudad, es decir, hacer entrar los barrios indígenas en la lógica de la retícula de la originaria ciudad española, así como establecer cuatro grandes plazas con una utilidad estratégica (no confesada) de control de la población (al estar destinadas a ejercicios militares) y punto de partida del posible futuro crecimiento de la ciudad dentro del ordenamiento general.

Asimismo, se intentaba la incorporación del suelo de la periferia al control fiscal con una propuesta de zonificación concéntrica, de acuerdo a su valor, realizada también por Castera en 1794. Este proyecto no se llevó a cabo debido a la oposición de los afectados con las obras de regularización de los aliniamientos, pero constituye el primer proyecto orgánico o global de intervención en el conjunto de la ciudad y en los barrios indígenas; ya que la intervención puntual se efectuaba desde el inicio de la Colonia con el despojo paulatino a los indígenas de sus propiedades para absorber el crecimiento de la ciudad realizado sobre éstas. En estas fechas la ciudad tiene prácticamente el mismo tamaño que cuarenta años antes, y la población ha aumentado ligeramente a 110 000 habitantes (Prado Núñez, 1990: 43).

Transformaciones en la zona de Tlatelolco

A mediados del siglo XVIII los límites de la ciudad eran: al norte Santiago Tlatelolco, al sur San Antonio Abad, al sur-poniente Belén, Jesús Nazareno y Monserrat, al oriente San Lázaro y la Santísima Trinidad y al poniente San Diego, el Calvario y la Alameda, como se aprecia en plano de José Antonio Villaseñor y Sánchez. El desarrollo de los barrios hacia el norponiente de la ciudad estuvo muy ligado al del eje constituido por la calzada que conducía a Tlatelolco; en torno al cual se establecieron edificaciones de carácter religioso, hospitalario, educativo o bien recreativo, como lo son la Capilla de la Concepción, la iglesia y el convento de Santa María la Redon-

da fundada en 1524 y concluida en 1677, y el edificio de la Aduana del Pulque o Garita de Peralvillo construida a mediados del siglo XVIII. También esta zona constituía el sitio de expansión de la ciudad por la paulatina desecación del lago que hacía más baratos los terrenos, además de que la existencia ancestral de esta calzada con suelo consolidado en ambos lados permitía esta expansión. También el conjunto formado por la iglesia y el colegio Santiago Tlatelolco establecido, como hemos visto, desde temprana época colonial, así como el jardín de Santiago Tlatelolco jugaron un importante papel en el poblamiento de toda la zona norte constituida básicamente por barrios indígenas.

Para 1796 el ingeniero Diego García Conde levanta el plano de la ciudad de México, que es gravado en 1807. El área urbana es similar a la del plano de Castera, los límites que marcan las garitas son los mismos. En torno a la plaza mayor se localizan los poderes civiles y religiosos, los palacios de las grandes familias y las casas y comercios más importantes, mientras que en las zonas periféricas los comercios y habitaciones de familias con menos poder económico, o instituciones comerciales y otras como las pulquerías y las vinaterías. Como Prado Núñez sugiere, en estas áreas periféricas se ubican las viviendas de la población marginal, en "jacales" y las castas más pobres de indios. Esto obedece a que desde el inicio de la época colonial se intenta imponer una completa separación entre los españoles habitantes de la traza y los indígenas ubicados fuera de ella, tal como lo señalan las Ordenanzas de 1573 en su artículo 137 (Prado Núñez, 1990: 43). Por tanto, los barrios en las inmediaciones de Tlatelolco, como el de los Ángeles y Santa María la Redonda, estaban destinados exclusivamente a los indígenas, a otros grupos sociales bajos y gremios con diferentes oficios.

Durante esta época los barrios de Santiago Tlatelolco como los del resto de la periferia de la ciudad, fueron definidos con una abierta connotación de traza, debido a los criterios de diferenciación en el uso del espacio urbano, implícito en el propio proyecto de ciudad, y asentado en las ordenanzas, que el propio mestizaje se encargó de diluir transitando hacia los criterios segregativos de clase prevalecientes a partir del siglo XIX (López Rangel, 1991: 36).

Transformaciones urbanísticas en la capital de México independiente

El crecimiento de la Ciudad de México en el siglo XIX se da a partir de la segunda mitad de éste. Si bien en los años anteriores del México independiente, como consecuencia de la guerra se registró migración campesina hacia la ciudad, desde 1821 a los años cincuenta ésta conserva casi los

mismos límites de la ciudad colonial por la inestabilidad del país en todos los órdenes. En este periodo se proponen proyectos para el arreglo de la ciudad y algunos de sus espacios urbanos como la Plaza Mayor. Uno de ellos correspondió a Tadeo Ortiz de Ayala, quien proponía la construcción de un pórtico con los cuatro órdenes clásicos, reconstrucción de los portales, etc. Una de las primeras obras de planificación del México independiente fue la ampliación de la Avenida de los Hombres Ilustres (hoy avenida Hidalgo), iniciada en 1852 con demolición de los arcos del acueducto que pasaba por ella y llegaba hasta el cruce con el actual eje central (*ídem*). Asimismo se desarrolla la Colonia Francesa² (1840-50) en la zona sur-oriental de la ciudad en los terrenos que habían pertenecido a los barrios indígenas de la Candelaria Atlampa y San Antonio de Los Callejones. En ellas se fundan varias fábricas propiedad de extranjeros, por lo que obreros franceses e ingleses se asientan ahí; construyen algunas casas con sentido higienista, es decir, que regulan con el lote permitiendo un área jardinada y no con la alineación de la banqueta y la calle (*ídem*).

Durante la segunda mitad del siglo XIX influyen categóricamente en el crecimiento y desarrollo de la ciudad de México las Leyes de Desamortización (1856) y Nacionalización (1861), que marcan una ruptura con las estructuras coloniales, lo que significa un cambio en la fisonomía y el funcionamiento de la capital. La desamortización de los bienes del clero modificó la propiedad de la tierra en gran escala, ya que la Iglesia tenía en propiedad 47.08% del suelo urbano de la ciudad.

La parte de la propiedad que estaba en poder de las corporaciones pasó a manos individuales, lo que refuerza el régimen de propiedad individual, que es el régimen capitalista de la tierra y da al suelo en su totalidad un carácter de mercancía. Se consolida así un nuevo grupo concentrador formado por una burguesía de comerciantes y prestamistas que tenían los recursos y aprovecharon la coyuntura desamortizadora. Ellos serán quienes en adelante influyan en los cambios en la estructura urbana y en el crecimiento de la ciudad.⁹

Con la venta de los bienes del clero, los particulares, por una parte, y el gobierno por la otra, fraccionaron las propiedades y se prolongaron calles sobre las antiguas construcciones. La comercialización de estas propiedades dio origen a una revitalización en la construcción y a una fase de crecimiento en la ciudad. Dicho crecimiento se dirigió particularmente hacia el noreste-noroeste y poniente-sudponiente. El primero estuvo condicionado no sólo por la oferta de suelo en nuevos fraccionamientos, sino por la introducción de agua (aunque carecieron de los otros servicios) y por el estableci-

miento de una nueva Aduana. Hacia este punto de la ciudad (noroeste) se crean las colonias Barroso, Santa María y Guerrero. Así inician también las nuevas formas de crecimiento de la ciudad mediante las primeras colonias y fraccionamientos, es decir, ahora se planifica una porción del territorio como unidad que se incorporará a la ciudad.

En 1869 se inició la colonia Santa María la Ribera. En esos años siguió la de los Azulejos, que después se llamó colonia Guerrero, debido a la apertura de la calle de ese mismo nombre que partió el convento de San Fernando en dos; y en 1874 se autorizó fraccionar la hacienda de la Teja, dando origen a la colonia Cuauhtémoc. En 1882 comenzaron las colonias de San Rafael y la de San Pedro de los Pinos; en 1886, la Morelos; tres años después (1889) la del Rastro; en 1891 la colonia de la Candelaria y Limantour y, en 1894 la colonia Díaz de León y la de la Maza. A partir del paseo de Bucareli, al poniente se formaron, de 1890 a 1900, las colonias Reforma, Hidalgo, Indianilla Americana, y la Condesa (Espinoza López, 1991: 99).

En el periodo porfirista México tiene un despegue notable; por primera vez hay superávit en las finanzas públicas y el país adquiere ante el extranjero una imagen de nación avanzada. Con el desarrollo de los ferrocarriles se logra la integración del comercio nacional y el progreso en las exportaciones y aumenta la seguridad. Las mercancías fluían de su lugar de producción a los centros de consumo y a los puertos. La participación del país y el desarrollo económico permitió la realización de obras públicas a gran escala y la ciudad de México fungió como escaparate para representar al país. Se estableció el transporte por ferrocarril y tranvía, se generalizó el alumbrado eléctrico, los pavimentos asfálticos, los servicios de drenaje y el servicio de agua mediante tomas domiciliarias. Además la irrupción de las vías de ferrocarril en el tejido urbano y los tranvías de mulitas de los que se desarrolla una extensa red, dan una apariencia nueva a la ciudad.

El ferrocarril en la ciudad

A partir del surgimiento y el impulso del desarrollo económico se crea la necesidad de un sistema de comunicación acorde a los requerimientos de relación con el interior y exterior del país. Esto se concreta con el desarrollo de una estructura de comunicaciones y transporte del ferrocarril y, por consiguiente, de las nuevas tipologías de edificios requeridos. En 1873 se construye la primera estación de ferrocarril (Ferrocarril Mexicano), al norponiente de la ciudad de México, con la afectación de terrenos en los bordes de la colonia Los Azulejos y Tlatelolco. Con esta infraestructura, desaparecen algunos barrios cercanos a Tlatelolco, como San Miguel Nonoalco del que sólo

se conserva una iglesia en el límite norponiente de la colonia; así como también se da la reestructuración de los asentamientos periféricos para generar el nuevo fraccionamiento de la colonia Guerrero. Según López Rangel, precisamente esta colonia fue creada con fines especulativos en 1874 por el licenciado Rafael Martínez de la Torre y Manuel Escandón (socio de Ferrocarril Mexicano) aprovechando que en la zona había gran movimiento comercial y fuentes de trabajo ligados a las estaciones del ferrocarril y a la Aduana Nacional ubicada al norte del barrio de los Ángeles; además se promovió la colonia con supuestos propósitos de utilidad pública para "convertir al pobre trabajador en propietario" y aliviar así sus problemas de habitación (López Rangel, 1991: 52).

De esta manera, el aglomerado de la infraestructura ferroviaria¹ se torna en elemento reestructurador de la parte norte de la ciudad, principalmente para los barrios de Santa Ana, Tlatelolco, los Ángeles y Peralvillo ya que esta área se delimitó con la instalación de los ferrocarriles y la Aduana. Todavía en 1880 muchos de estos barrios y zonas aledañas se consideraban fuera de la capital, pero en la última década ya se habían integrado al crecimiento de la ciudad presentando la confrontación entre dos tipos de trazas: la de las áreas de los barrios de origen indígena, irregular y sin la rigidez española, contra una traza más ortogonal obedeciendo a una retícula. Además, es en esta época cuando dichas colonias adquieren sus características básicas; se refuerza la tendencia a que sean asiento de población de bajos recursos, al ser ocupadas por obreros y artesanos relacionados con las actividades del ferrocarril; en términos morfo-tipológicos, se efectúa la implantación básica que habrá de condicionar las futuras transformaciones urbano-arquitectónicas abordadas con el proyecto del CUNT en los años sesenta.

La metrópoli en el siglo XX

1900-1930

En 1910, la población de la ciudad de México alcanzó los 471 mil habitantes; ya en esta etapa la mercantilización del suelo y de la vivienda eran un hecho y se habían definido claramente los ejes de expansión urbana de la capital de la República: el Paseo de la Reforma (antes Calzada Imperial), el Paseo de Bucareli, la Avenida Chapultepec y la Avenida Insurgentes. Durante el periodo revolucionario, en virtud de la seguridad que ofrecía la capital, en 1920 aumentó a 615 mil habitantes. En cuanto al planeamiento urbanístico y arquitectónico no hubo un cambio drástico. Un ejemplo significativo es la colonia Roma, creada en el porfiriato y desarrollada después con los mismos lenguajes estilísticos y tipológicos.

En la segunda mitad de esta década, se empezó a manejar en México el concepto de la planeación urbana. En 1927, el arquitecto Carlos Contreras presentó la versión preliminar del Plano Regulador de la ciudad de México. Esta aportación habría de fructificar en la expedición de la Ley General de Planificación de la República (1930) y después en el Plan de Desarrollo de la ciudad de México (1935). Este plan contenía un discurso racionalizador de funciones y priorizaba el abasto, la ubicación de centrales de transporte y la protección del Centro Histórico; proponía, aceptando la segregación espacial, tres niveles de sectores urbanos para la habitación. Lamentablemente esta propuesta innovadora para el diseño urbano en México nunca se pudo llevar a la práctica y la burocracia, no especializada, sólo pudo adoptar algunas de sus partes.

Así, en la década de los treinta la ciudad alcanzó poco más de un millón de habitantes. La superficie urbana se duplicó durante este primer tercio de siglo, desbordándose de sus antiguos límites, ocupando terrenos de relleno sobre los antiguos lagos e incorporando a la ciudad distintas poblaciones cercanas como Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Coyoacán y San Ángel. Es decir, las tendencias de crecimiento de la ciudad fueron hacia el norte, llegando a unirse con la Villa de Guadalupe, creándose las colonias Tepeyac, Insurgentes, Industrial Vallejo, entre otras. Por el oriente, la ciudad comenzaba a crecer sobre el ex lago de Texcoco, pero el mayor desplazamiento de la ciudad en esta década fue hacia el sur; sobre la calzada de Tlalpan formando un corredor urbano que llevaba cerca del Río Churubusco (Espinosa López, 1991: 139).

También es en esta década cuando se crean nuevos mecanismos de acceso al mercado de vivienda para grupos de escasos recursos: las colonias proletarias. Éstas se empezaron a implementar a partir de la adquisición de terrenos sin urbanizar por parte del Departamento del Distrito Federal.

1940-1950

En 1940, el Distrito Federal tenía 1 595 000 habitantes, y la tasa anual de crecimiento durante la década había aumentado a 2.7%. El área urbana ocupaba una superficie de 115 km cuadrados contenida en el territorio del Distrito Federal. Las áreas residenciales seguían creciendo hacia el poniente y sur con el auge de fraccionamientos para sectores altos y medios-altos (Lomas de Chapultepec, Anzures, etc.); la industria y la vivienda para estratos económicos débiles de la población se desarrollaban hacia el oriente y norte, y se agudizan los fenómenos de segregación. La zona comercial del centro tuvo un marcado crecimiento hacia el poniente, sobre Avenida Juárez, Paseo de la Reforma y Avenida de los Insurgentes (Cervantes Sánchez, 1990: 60).

Durante este periodo, la corriente migratoria del campo a la ciudad aumentó. Los migrantes procedentes del medio rural, al llegar a la ciudad, no pudieron financiar un lugar para vivir y tuvieron que asentarse en las áreas periféricas carentes de servicios, en donde construyeron viviendas con materiales perecederos. De igual forma se asentaron las familias urbanas de escasos recursos, que sumadas a la población migrante llegaron a representar en esta década 75% del crecimiento de la ciudad. Para este mismo decenio se calcula que casi la tercera parte de la población del Distrito Federal vivía en colonias con escasos o nulos servicios (López Rangel, 1991: 74).

Para apoyar a las familias de menores recursos, en 1942, el Gobierno Federal emitió un decreto de congelación de rentas en bienes raíces. Esta medida causó gran impacto en la ciudad y en particular en la zona del Centro y colonia Guerrero, ya que permitieron mantener los alquileres progresivamente bajos pero al mismo tiempo fue un excelente pretexto para que los propietarios no dieran mantenimiento a sus inmuebles. Dadas estas condiciones, entre 1930 y 1950 la vivienda en la colonia Guerrero y en el Centro, sirvió para alojar a los inmigrantes de bajos recursos que llegaban del interior del país. A las tipologías de vivienda característica, se agregaron los edificios de departamentos en renta con el esquema de vecindad.

1950-1960

Hasta 1950 el área urbana, bastante compacta, creció hacia el oriente y norte, en territorio del Estado de México, extendiéndose en el campo, y dejando amplios espacios abiertos, que paulatinamente se fueron saturando. En 1950 la metrópoli tenía 3 283 014 habitantes. La tasa de crecimiento experimentó un incremento sin precedente, al elevarse a 4.92% como promedio anual, lo que hizo que la población llegara a 5 392 809 habitantes en 1960. La superficie aumentó de 225 km² en 1950, a 400 km² en 1960 (Cervantes Sánchez, 1990: 60).

La afluencia constante de población que la ciudad de México experimentaba en estos años, procedente de la provincia, creaba una angustiada demanda de espacio habitable a bajo costo, surgiendo zonas de habitación muy deficientes sobre extensiones baldías. Estas zonas se originaron en pocos casos, por invasiones violentas de colonos (paracaidismo) o bien mediante arrendamientos y otro tipo de transacciones con los propietarios de los predios. La administración pública respondió a este fenómeno con una base jurídica para convertir esos lugares invadidos en colonias proletarias. En 1956 había 300 colonias proletarias que además pasaban por un proceso incesante de crecimiento, a consecuencia del incremento demográfico de la población obrera de la ciudad. A principios de 1952, la superficie de las

colonias representaba 23% del área total de la ciudad; a fines de 1955 aumentó a 30% y para 1958 a 35%. La deprimente situación de estas zonas habitación hacía que su estructura urbanística fuera sumamente deficiente. Debido a tales circunstancias, las colonias proletarias representaban una fuente de graves problemas en casi todos los renglones de la vida urbana.

1960-1970

La población del área metropolitana de la ciudad de México aumentó de 5 392 869 a 8 875 787 habitantes. La ciudad se extendió hacia las "Delegaciones Periféricas" y municipios conurbados del Estado de México, principalmente al norte y oriente. El área urbana pasó de 400 km² en 1960, a 660 km² en 1970. El crecimiento poblacional generó amplia demanda de suelo, vivienda y servicios, lo cual aumentó la especulación de la tierra, la venta ilegal de ejidos, terrenos comunales y privados, y provocó la invasión de terrenos.

La industria continuó su desarrollo al norte del Distrito Federal, en los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan, acogiéndose a las facilidades que el gobierno del Estado de México le otorgó. La administración urbana disponía de pocos instrumentos para manejar el ordenamiento territorial. El Plano Regulador aprobado por el Departamento del Distrito Federal en 1952, era un instrumento impropio, cuya principal finalidad consistía en extender y ensanchar la vía pública para dar mayor fluidez al tránsito de vehículos.

A fines de la primera mitad de los años sesenta, el país recibió el apoyo financiero internacional para el financiamiento de vivienda. Se fundaron varios organismos como el FOVI y el FOGA, y surgió el concepto de "vivienda de interés social". Ante la carencia de recursos, y apoyado en los créditos internacionales, el Gobierno Federal estableció un amplio programa de vivienda, a través del IMSS, BANOBRAS, INV, FOVI y el DDF. Con esta política se construyeron entre otros, los conjuntos habitacionales: Independencia, con 2 500 viviendas; el CUNT con 11 916 viviendas; Viveros de la Loma, con 1 166 viviendas; la Unidad Presidente Kennedy, y el mayor de todos, San Juan de Aragón con 24 000 viviendas. Aunque este programa estuvo dirigido a los estratos económicos débiles de la población, un alto porcentaje no pudo cubrir el crédito, que fue traspasado a familias de recursos medios.

LA PROBLEMÁTICA URBANA Y LA NATURALEZA DE LAS FUERZAS QUE DETERMINARON EL CUNT

El enfoque de la segunda parte de este artículo se dirige a la comprensión, en el marco de una problemática urbana concreta, de las fuerzas reales que

impulsaron el proyecto del CUNT. Para llevar a cabo lo anterior, partimos del entendimiento de que el conjunto urbano "Nonoalco-Tlatelolco" es una forma particular de un fenómeno social-urbano de la vivienda en México, según su específica coyuntura histórica. Es decir, este conjunto-unidad habitacional es el resultado de una forma específica de fuerzas de diversa naturaleza que se concentran en una compleja articulación de relaciones sociales, políticas, económicas, ideológicas y urbanas que combinadas produjeron el fenómeno del CUNT.

Trataremos de abordar estas fuerzas, primeramente, desde una perspectiva global: la planificación urbana, los factores económicos y del capital, la dinámica social, políticas del Estado, etc.; para continuar con los factores más específicos directamente relacionados con la producción del CUNT.

Naturaleza de la planeación en la ciudad de México

Para entender la naturaleza de la planeación es necesario revisar la etapa en la que surgen los primeros lineamientos planificadores del desarrollo de las ciudades y del sistema urbano, ya que como se verá, el carácter planificador en nuestro país en el fondo tiene una naturaleza política que ha sido definida por los diversos regímenes.

En rigor, es a partir de la segunda mitad de la década de los años veinte cuando el problema de la planificación en general, y de la planificación urbana en particular, surge en México como preocupación significativa. Es así que la primera Ley Sobre Planeación General de la República se emite el 12 de julio de 1930. López Rangel nos menciona que la decisión de establecer la planificación en el país se inscribía perfectamente en la política industrialista del periodo conocido como el Maximato (1924-33) (López Rangel, 1991: 85). Como se sabe, el caudillo Plutarco Elías Calles propuso una serie de reformas para construir un país "moderno", fincado en gran medida en la industria. Este plan, también fue producto de la presión de los grupos sociales (principalmente sociedades de arquitectos e ingenieros) que proclamaban al régimen la acción planificadora.

Por tanto, desde su nacimiento, la planeación en la ciudad de México y en el resto del país se da en condiciones políticas muy específicas, donde los grupos dominantes van confeccionando la planificación en función de sus "proyectos de país", y éstos se van moldeando según las circunstancias y presiones de diferentes ámbitos (sociales, económicos, urbanos, etc.). De esta manera, el estudio de las diferentes acciones planificadoras a lo largo de nuestra época posrevolucionaria nos sugiere que la planificación nunca se ha concebido como una intervención neutral, meramente técnica, ubicada por

encima de las contradicciones de clase y de los grupos sociales que actúan en un momento concreto de nuestro proceso; sino esta "planificación" se ubica como una acción estatal compleja, como parte de la política del Estado, quien configura una anticipación racionalizada de prácticas que se proponen orientar el desarrollo del país en un sentido determinado (*ídem*).

Teniendo en cuenta lo anterior, debemos entender al conjunto-unidad habitacional Tlatelolco como el resultado de un ciclo de producción, distribución y circulación de la vivienda, según políticas de vivienda del sexenio del gobierno de López Mateos (1958-64). Es decir, el CUNT responde a una determinada coyuntura política (de sexenio) en México; el poder del Estado sirve como elemento legitimador frente a un sector de la población que luchaba por vivienda. Así, según Braganca Pérez, la política habitacional estatal está precisada como la gestión estatal de un modo de consumo esencial para la reproducción de la fuerza de trabajo, la vivienda de los trabajadores, siendo estas políticas un conjunto de prácticas de los diversos aparatos, instancias y agentes gubernamentales (Braganca Pérez, 1986: 100).

De esta manera, la referida política no sólo es un conjunto de normas, sino un complejo de acciones reales que casi siempre están en contradicción con el discurso y planes estatales originales. En esta diferencia residen, precisamente, los intereses del Estado de acompañar los ritmos de las demandas por vivienda de la población trabajadora. Así la dirección de las políticas de vivienda dependiendo de las exigencias del capital y de la lucha de clases es dirigida siguiendo estos impulsos.

Problemática urbana (crecimiento) de la zona metropolitana de la ciudad de México de 1940 a 1960

Con referencia a la Ley de Planeación General de la República en la década de los veinte, es donde se estipula la decisión de invertir y, por ende, de *concentrar actividades* en la capital del país. A pesar de que la Ley no fue aplicada en su totalidad, esa concentración a la que hace referencia era una estrategia clara de desarrollo, y debido a ello, ya para principios de los cuarenta la concentración industrial, de servicios y otras actividades era ya considerable. La industria de transformación se concentraba en 8.7% en relación con el total del país, y para 1950 alcanzó 20% (López Rangel, 1991: 94).⁹ Es de sobra conocido que los inicios del proceso de industrialización de nuestro país estuvieron vinculados al desarrollo fabril de la ciudad de México y a reforzar su carácter de centro industrial.

Así, a partir de la década de los cincuenta, dicha ciudad delinea el rumbo que la llevaría a convertirse en una de las concentraciones más caóticas del

orbe. Como ya hemos visto anteriormente, es en esta década cuando la ciudad desborda los límites del Distrito Federal para iniciar un proceso de conurbación de los municipios aledaños del Estado de México. Esta expansión se traduce en un acelerado crecimiento de la población. En los años cincuenta, la migración de la población de las zonas rurales a la ciudad se incrementó y así el proceso de urbanización durante esta década y la siguiente adquirió una condición incontrolable de carácter metropolitano, la cual por sus características mostró los tonos por demás explosivos de las partes deprimidas. Con estas características, los intentos de ordenarla se expresaron como meros recursos ideológicos del Estado para justificar sus acciones frente a la sociedad; aunado a ello, como notas de un desarrollismo⁶ contradictorio, los asentamientos irregulares continuaron extendiéndose y, para estos años, ya no únicamente sobre el valle sino también sobre los cerros que bordean la ciudad. En 1950 la capital alojaba 3.2 millones de habitantes, concentrados en el Área Metropolitana. Para 1960, la población de la ciudad era de 5.4 millones de habitantes.

Empero, para que estas cifras tengan una connotación más imaginable del crecimiento descomunal de la capital, habría que tomar en cuenta el proceso de depauperización de grandes sectores de su población. En este sentido es conveniente mencionar que en 1952 el 23.48% del área ocupada de la ciudad estaba constituido por fraccionamientos clandestinos y colonias de "paracaidistas". Ese hábitat de la penuria, comprendía a 14.2% de su población, y para 1970, ese hábitat depauperizado abarcaba nada menos que 41.5% del área urbana. Esto significaba que entre 35% y 40% de la población se hallaba en esas condiciones de pobreza, o sea, cerca de 3.5 millones de personas (*idem*).

En estas condiciones, y con el rápido incremento de la población urbana (en 1940 era de 35% con respecto a la rural, la cual tenía 65%, y para 1960 aumentó a 50.7% la urbana y disminuyó la rural a 49.3%), la generación habitacional no lograba adecuarse a estas nuevas condiciones, y fue necesario que el Estado implementara una serie de políticas para incrementar la producción de vivienda.

La política de vivienda del Estado

Resulta difícil definir el inicio de la política de vivienda, pues en los antecedentes de la misma en México existen elementos que manifiestan un posicionamiento político en la materia. Las acciones pioneras de la Dirección de Pensiones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal reconocían ya el problema social ligado al déficit habitacional; aunque carecieron de un diagnóstico claro y de planeación financiera propiamente dicha.

A partir del régimen del presidente Miguel Alemán (1946-52), la situación empezó a cambiar al incorporarse dentro de las prioridades gubernamentales los primeros organismos de financiamiento de vivienda para los trabajadores (BANÓBRAS); también es un hecho significativo la aparición en este periodo de la promoción de vivienda en arrendamiento de carácter gubernamental, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Las promociones de vivienda en alquiler de los organismos gubernamentales son significativas, pues tenían un carácter innovador a nivel urbanístico ya que surgen como un sistema alternativo para hacer más accesible el recurso de la vivienda a las clases menos favorecidas; aunque como se verá más adelante, financieramente fue un fracaso para las dos instituciones.

De esta manera, aparece el conjunto Miguel Alemán, obra del arquitecto Mario Pani, que tiene el mérito de ser el primer gran desarrollo de vivienda multifamiliar en el país, con 1 080 unidades y 168 locales comerciales. Enseguida, el ISSSTE redujo el tamaño de sus conjuntos, hasta que en 1963 edificó parte de la primera sección de la unidad del CUNT con 1 140 departamentos. El programa acabó en 1964, después de haber construido 6 915 unidades (85%) en la ciudad de México y 1 121 en el resto del país. Por su parte, el IMSS inició en 1956, construyendo 9 444 unidades en 6 años, con un promedio de 1 574 viviendas al año. Entre ellas destacan el conjunto Santa Fe, realizado en 1957 con 2 200 unidades, el Independencia, llevado a cabo en 1960 con 2 234 unidades y el conjunto Tlalnepantla construido en 1958. Es importante señalar que los programas fueron suspendidos debido a la situación financiera. Ambos organismos pretendieron dar el ejemplo al sector privado mediante un sistema de bajos alquileres, que al cabo de pocos años llevó los programas al fracaso total.

Con el nacimiento del Instituto Nacional de Vivienda en 1954, bajo el régimen de Adolfo Ruiz Cortines, se creaba finalmente un organismo público que atendería el asunto de la vivienda tanto en su fomento y producción como en la investigación del problema a nivel nacional y elaborando estudios de planificación urbana y territorial. Desde su fundación hasta 1958 el INV promovió la inversión de 26 millones de pesos en la construcción de 3 161 casas habitación de bajo precio; en el periodo de 1959 a 1964, esta inversión se elevó a 291 millones de pesos, que se destinaron a la edificación de 6 930 viviendas. Es decir, que en sus primeros diez años promovió un promedio de 1 009 casas anuales. Asimismo, elaboró los primeros estudios de vivienda a nivel nacional, y con mayor detalle sobre la ciudad de México. Entre estos últimos y para nuestro estudio destaca el análisis de la "Herra-

dura de Tugurios" realizado en 1958, el cual determina que toda la zona norte y noreste del centro de la ciudad estaba completamente degradada, llena de jacales y tugurios; situación agravada por la gran cantidad de vecindades con rentas congeladas, donde en la mayoría de los casos, las condiciones de habitabilidad eran menores a las mínimas.

Políticas económicas por parte del Estado

Las políticas gubernamentales se dirigieron a tres áreas, principalmente: 1) nuevos desarrollos de vivienda popular, destacando dentro de éstos las unidades habitacionales y las súper manzanas,⁷ tratando de atenuar los niveles crecientes de aglomeración en la urbe; 2) la producción de escuelas, hospitales y edificios públicos, para atender, las aspiraciones de ascenso social y carencias específicas de la población; 3) la generación de zonas para el abasto a partir de impulsar una serie de mercados, particularmente los de la Merced y Jamaica; donde no sólo se actuó concentrando el gran volumen de productos agropecuarios para el consumo de la ciudad y de otras partes, sino también para actuar en la homogeneización de los precios de aquellos, y finalmente: el incremento de las vías de comunicación y los medios de transporte, para comunicar zonas de producción o de abasto, con las zonas habitacionales, dentro de las cuales destacaron: el Periférico, el Viaducto Miguel Alemán y el inicio de la construcción del Metro.

En este marco de acciones dirigidas por el Estado, el proyecto de Nonoalco-Tlatelolco también fue resultado de múltiples determinaciones económicas, e ideológicas; ya que fue el producto de acciones, por un lado, del capital, principalmente constructor-inmobiliario y financiero, y por otro, como base de sustentación del discurso político-ideológico, en especial en el sexenio del presidente López Mateos. De acuerdo a Braganca Pérez,⁸ el proyecto de Tlatelolco "es la respuesta y solución política a la presión de la población en su lucha por vivienda" y Tlatelolco, "lejos de atender realmente a la población a la que se pretendía ayudar (la población residente en el área de implantación de este conjunto la cual en su mayoría vivía en condiciones miserables), sirvió, más bien a un estrato de los trabajadores asalariados, e inclusive, a la propia especulación inmobiliaria". Es importante señalar que las políticas de vivienda del Estado mexicano, a finales de la década de los cincuenta e inicio de los sesenta, responde a la necesidad de activar la industria de la construcción, "como una industria que podría contribuir sustancialmente al producto nacional bruto sin ocupar mayores cantidades de capital, consumir grandes volúmenes de insumos intermedios y, sobre todo, generar empleos de tipo no calificado" (Braganca Pérez, 1986: 123).

Implicaciones urbanísticas del CUNT

Como hemos visto, para la década de los cincuenta ya había sobrepasado por mucho los límites que hacia el norte ofrecían las instalaciones del ferrocarril, y con la ubicación de las zonas industriales hacia el norponiente se determinó que la estación de carga de Ferrocarriles Nacionales se reubicara en el área de Pantaco más próxima a esta zona. También, debido a que el crecimiento de la ciudad en la zona norte había seguido el eje de las calzadas de Guadalupe y de los Misterios, para esta década ya se presentaba un asiento urbano importante detrás del área de carga del ferrocarril; y dichas calzadas eran los únicos ejes de comunicación hacia el centro. Estas nuevas zonas se nutrían principalmente de la población migrante y sus condiciones urbanas eran mínimas. Hay que recordar que la colonia Guerrero, aunque era una zona ya consolidada y con fuerte arraigo barrial, se mostraba deteriorada, con una población de bajos recursos y niveles importantes de hacinamiento.

A principios de los años sesenta son evidentes los esfuerzos del Estado por contrarrestar la fuerte problemática urbana y las presiones sociales con respecto a la ciudad y la falta de vivienda, así como los esfuerzos específicos por “modernizar” la parte norte de la ciudad, donde hasta el momento se encontraban colonias insalubres y los ferrocarriles representaban una barrera entre el centro y el norte. Aquí es interesante tomar en cuenta el proyecto para la “Prolongación del Paseo de la Reforma”, así llamado oficialmente, abarcaba desde la Plaza de la Reforma (Caballito) hasta la Glorieta de Peralvillo, con una longitud de 3 km. Fue aprobado desde el año de 1946 por la Comisión Planificadora del Distrito Federal y de manera definitiva en 1952; aunque el proyecto para su construcción se emitió el 6 de febrero de 1963, y con éste se publicó el decreto expropiatorio de más de 350 predios de vecindades de las colonias Guerrero, Santa María la Redonda y Peralvillo. Las miles de familias desalojadas fueron reubicadas en la unidad San Juan de Aragón y en la colonia proletaria Ignacio Zaragoza, en la periferia noreste y sureste respectivamente.

Tanto el megaproyecto de Tlatelolco como la extensión de Reforma, significó un cambio radical en áreas de baja densidad y en el uso de suelo, produciéndose una intensa utilización del mismo; con estos cambios de intensificación se pretendía generar un proceso de reconversión de la ciudad central e impulsar la inversión del capital hacia estas zonas. Así lo demuestra la justificación que emite el *Diario Oficial*:

La nueva avenida (Reforma), con todos los adelantos modernos, traerá como consecuencia inmediata una mejor distribución, prestación y atención de toda clase de

servicios públicos en la zona beneficiada, tales como abastecimiento de agua, saneamiento, drenaje, pavimentos, banquetas, limpia, alumbrado público, transportes y organización de tráfico. La prolongación del Paseo de la Reforma a través de zonas decadentes o que no han evolucionado, como las colonias Guerrero y Peralvillo, es necesaria para romper su estancamiento y para su regeneración urbana para la elevación del valor de los inmuebles ubicados en ellas; para fomentar su desarrollo económico abriendo cauce a nuevas actividades y propiciando la formación de nuevos centros comerciales, lo cual ayudará a despejar la aglomeración central. (*Diario Oficial*, México, DF, 6 de febrero 1963).

Además, es necesario anotar que esta obra tuvo como principal objetivo comunicar el centro de la ciudad con el conjunto urbano de Tlatelolco y dar continuidad con este nuevo eje hacia la Villa de Guadalupe. Así también, como sugiere Alcocer Martínez, no obstante las ventajas de la obra anteriormente citada, la comunicación de las centralidades más importantes de la ciudad de México con el nuevo conjunto habitacional de Nonoalco-Tlatelolco contó con más peso para su realización, pues cualificaba la obra pública del presidente Adolfo López Mateos (Alcocer Martínez, 2000: 363).

A MANERA DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo se ha intentado ubicar la zona de Tlatelolco en la dimensión urbana de la ciudad de México ya que revisando su evolución histórica comprendemos que Tlatelolco estuvo condicionada desde el inicio de la urbanización colonial en dos sentidos. El primer sentido es cuando se establece la primera traza colonial, la cual se limitaba al centro de la ex Tenochtitlan. Decrecía así su importancia en los aspectos comercial y urbano; en consecuencia Tlatelolco se vuelve asiento de indígenas con traza irregular, quienes, por su cercanía, estaban relacionados laboralmente a la capital. Después en la zona se consolidan barrios populares; con la llegada del establecimiento de la infraestructura ferrocarrilera cambia su estructura urbana (cuando se forma la colonia Guerrero y se reorienta la traza irregular hacia la traza de la ciudad) mas no su composición social. Estos barrios se ligan a las actividades del ferrocarril; proliferan las vecindades que se constituyen en asiento de migrantes. Estas condiciones de colonias populares con los mínimos servicios son las que van a perdurar hasta 1960 (implantación del CUNT).

El segundo sentido es cuando, con los patios del ferrocarril, se establece un borde en el norte de la ciudad que urbanamente segrega y condiciona el desarrollo de esta zona.

Con la política gubernamental enfocada hacia la industrialización a partir de los años cuarenta, la ciudad experimenta un crecimiento desbordante, con severos problemas de falta de vivienda, servicios e infraestructura urbana. Por consiguiente, se crean organismos del gobierno para atender las necesidades, y es a partir de estos programas que comienza la construcción de una serie de conjuntos habitacionales en la ciudad de México. El CUNT es proyectado por Mario Pani en el sitio que ocupan los patios de carga del ferrocarril. Tanto este proyecto como el de la prolongación de la avenida Reforma hacia el norte son evidencias claras de los esfuerzos del Estado por modernizar la ciudad de acuerdo a su discurso político. Esta es una operación de renovación urbana que conlleva dos instrumentos principales: la extensión de Reforma como instrumento de regeneración urbana para poner en valor zonas muy deterioradas por medio de nuevos usos y actividades, y con esto extender el dinamismo de los procesos capitalistas del área de centralidad; y por otro lado, con la implantación de Tlatelolco controlar la especulación del suelo con un proyecto de vivienda de grandes proporciones en un sistema de arrendamiento y así contener y atender las presiones de déficit de vivienda en el Distrito Federal y la presión pública para solucionar el problema, erradicar el "cinturón de tugurios" alrededor de las áreas centrales y lograr una reactivación de la economía de la ciudad.

Con la luz que nos arroja esta investigación, creemos realmente que dicha operación fue un juego de contrapesos en una balanza donde éstos eran políticos, económicos y sociales, los cuales estaban en juego y con este megaproyecto de alguna manera el Estado apostó por un equilibrio entre los tres. Es también importante señalar que esta operación fue claramente inducida por el Estado, ya que si vemos lo que ha ocurrido hasta nuestros días, el crecimiento y la tendencia de dirección de la centralidad de la avenida Reforma ha sido hacia el poniente y no hacia el norte. Esta divergencia, como sugiere Álvarez Mora,⁹ de manera principal se ha dado porque regularmente las nuevas centralidades en una ciudad se empiezan a desarrollar sobre áreas ya consolidadas de nivel socioeconómico alto y no en renovaciones de este tipo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCER MARTÍNEZ, José Alfonso, *El Paseo de la Reforma de la ciudad de México, de su trazado originario y paseo decimonónico a su condición actual de área de centralidad*, tesis doctoral, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, 2000.

- BRAGANCA PÉREZ, Lino F., *La Vivienda y Reproducción de la Fuerza de Trabajo: consumo de los objetos arquitectónicos en Tlatelolco*, tesis de maestría, Facultad de Arquitectura, UNAM, 1986.
- BARRAGÁN, Ignacio, *100 años de vivienda en México*, publicación de URBIS Internacional, Monterrey, N.L., 1994.
- CERVANTES SÁNCHEZ, Enrique, "La Ciudad Metropolitana de la Ciudad de México", *Cuadernos de Urbanismo*, núm.1, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM, México, 1990.
- CHAFÓN OLMOS, Carlos, "Tenochtitlan, la Capital Mexicana", *Cuadernos de Urbanismo*, núm.1, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM, México, 1990.
- CORTÉS ROCHA, Javier, "Los Orígenes del Urbanismo Novohispano", *Cuadernos de Urbanismo*, núm.1, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM, México, 1990.
- LÓPEZ RANGEL (coord.), *El Barrio de los Ángeles*, UAM Azcapotzalco, México, 1991.
- _____, *Contribución a la visión crítica de la arquitectura*, México.
- _____, *Tendencias arquitectónicas y caos urbano en Latinoamérica*, México.
- ESPINOSA LÓPEZ, Enrique, *Ciudad de México, compendio cronológico de su desarrollo urbano*, México, 1991.
- MEDEL MARTÍNEZ, Vicente, "La Ciudad de México en la Época Colonial", *Cuadernos de Urbanismo*, núm.1, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM, México, 1990.
- PRADO NÚÑEZ, Ricardo, "La Ciudad Republicana", *Cuadernos de Urbanismo*, núm.1, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM, México, 1990.
- SÁNCHEZ RUIZ, Gerardo, *La Ciudad de México en el Periodo de las Regencias, 1929-1997*, UAM Azcapotzalco, 1999.

NOTAS

¹ Javier Cortés Rocha en su ensayo "Los Orígenes del Urbanismo Novohispano" (*Cuadernos de Urbanismo* núm.1, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM, 1990), señala que pueden distinguirse dos etapas en el urbanismo del siglo XVI en la Nueva España. La primera idealista, renacentista y utópica que sería la de Hernán Cortés, los frailes mendicantes y Vasco de Quiroga, adaptada a la realidad indígena y respetando los elementos de su cultura, con influencia de Cisneros, Erasmo y Tomás Moro. La segunda etapa es consecuencia

de una visión diferente: debían destruirse los antiguos templos y las congregaciones indígenas tendrían que estar sujetas a las diócesis y curatos y no a las órdenes mendicantes, así nace una nueva ciudad de México, la del virrey Mendoza, la de Alberti con una concepción renacentista en lo estético y formal, sustituyendo a la de Hernán Cortés.

² La palabra latina "colonia" significaba para los romanos "conjunto de personas que van de un lugar a otro a poblarlo y cultivarlo". Esta palabra se aplicó en México al grupo de extranjeros que vivía en el país, clasificándolo según sus nacionalidades (Espinoza López, 1991:98).

³ Cita tomada de la tesis doctoral de Alcocer Martínez "El Paseo de la Reforma de la ciudad de México", Universidad de Valladolid, España, 2000.

⁴ A la ciudad llegan las siguientes empresas ferrocarrileras: Mexicano, Interoceánico, Hidalgo, Nacional Mexicano, Central del Valle, de Cintura, etc., todos ellos con sus respectivos depósitos y estaciones en el área, formando una harrera ferrocarrilera al norte de la ciudad.

⁵ Ver también *La ciudad de México en el Fin del Segundo Milenio*, Gustavo Garza (coord.), El Colegio de México, 2000.

⁶ Entendemos por desarrollismo cuando el Estado con un afianzamiento industrial en desarrollo y una primera estabilidad económica se traduce en beneficios sólo para los sectores medio y alto entre los grupos urbanos, mientras que las zonas rurales y los grupos sociales más deprimidos sufren la contraparte negativa de este desarrollo: alta marginación y la consecuente migración a las ciudades. Ver "Redefinición Social, el Estado y el Desarrollismo" en Gerardo Sánchez Ruiz, *La ciudad de México en el Periodo de las Regencias 1929-1997*, UAM Azcapotzalco, 1999, p. 150.

⁷ A partir de los postulados del Movimiento Moderno y sobre todo de la Carta de Atenas, en México se adopta este esquema urbano como "modelo modernizador" para la ciudad de México, impulsado principalmente por el arquitecto Mario Pani a principios de los años sesenta.

⁸ Lino F. Braganca Pérez, *La Vivienda y Reproducción de la Fuerza de Trabajo: consumo de los objetos arquitectónicos en Tlatelolco*, tesis de Maestría, Facultad de Arquitectura, UNAM, 1986.

⁹ Dr. Alfonso Álvarez Mora, catedrático del programa de doctorado en Ciudad, Patrimonio y Territorio, Puebla, 2001.



En pos de la utopía: la planeación social sustentable en el centro histórico de la ciudad de Puebla, México

Virginia Cabrera Becerra*

1. PRESENTACIÓN

El Centro Histórico de la ciudad de Puebla fue declarado en años recientes Patrimonio de la Humanidad. Constituye actualmente un entramado urbano y social de gran dinamismo, que se encuentra engarzado al palpitante movimiento de la metrópoli poblana, como el corazón al cuerpo en el ser humano.

Un planteamiento –señalado de manera recurrente– es el referente a que la pertenencia del Centro Histórico a un conjunto más amplio –la metrópoli poblana– implica la necesidad de que las propuestas de intervención en aquél respondan al comportamiento metropolitano. A su vez, la vinculación centro histórico-metrópoli remite a una vinculación de mayor rango, o si recordamos a Rolando García (Leff; 1986:60), a la consideración de su interacción con una totalidad de tercer nivel: la entidad poblana.

Lograr la formulación de políticas y propuestas de intervención en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla, donde se eslabonen de manera unitaria tres niveles de aglomeración (núcleo urbano histórico, metrópoli y territorio), constituye un verdadero reto investido de utopía.

El planteamiento de vinculación de lo macro y lo micro en una densa trama de interrelaciones se había mantenido en el nivel estrictamente teórico, mediando un inmenso espacio de flotación respecto a las prácticas de

* Arquitecta, doctora en Urbanismo por la UNAM, profesora e investigadora de la Facultad de Arquitectura de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

formulación de políticas y acciones de intervención para este núcleo urbano patrimonial. Tradicionalmente la formulación de políticas para el Centro Histórico se realizó a partir de la descontextualización de éste de la propia ciudad. Es decir, el Centro Histórico se ha analizado como ente aislado.

La historia reciente de la intervención de mayor envergadura que ha tenido este centro histórico, que cobró cuerpo en el llamado "Proyecto del Río de San Francisco", constituyó una primera aproximación de contextualización de dicho Centro en la dinámica urbana y económica de la metrópoli poblana. Esta aproximación fue de carácter funcional y las políticas urbanas y su parcial realización formaron parte de una visión unitaria del gobierno sobre la metrópoli poblana, como se verá más adelante.

Una segunda aproximación, aunque no en línea continua de la primera, pues ambas constituyen experiencias muy particulares con profundas diferencias entre sí, se da a partir de 1999, año en que en el estado de Puebla ocurre el relevo de poderes a nivel estatal y aun cuando la transferencia se realiza al interior del mismo partido en el poder (el Partido Revolucionario Institucional), la visión de la Administración Pública en general y específicamente en materia de planeación, sufre importantes cambios, al incorporar la visión sistémica, la sustentabilidad y la participación social como elementos claves de su quehacer.

A partir de tales lineamientos se construye un modelo de planeación en el que las políticas, estrategias y acciones para el centro histórico se elaboran desde una visión metropolitana y territorial. Se engarzan tres imágenes objetivas en correspondencia a cada nivel territorial en interacción. Se trata, por lo tanto, de un modelo de alta complejidad en el que se enfatizan las interrelaciones, lo que de entrada planteó grandes retos para su implementación y coordinación.

Los rasgos fundamentales de dicho modelo, sus limitaciones y aportaciones conforman el tema central de las reflexiones que a continuación se desarrollan. La colocación en la mesa del debate, en este espacio, de la experiencia de planeación perfilada bajo el enfoque social sustentable en la que participé directamente desde la responsabilidad asumida como directora de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Asentamientos Humanos, Ecología y Obras Públicas, será una oportunidad para elucidar las aportaciones y limitaciones de un esfuerzo de planeación de uno de los centros históricos de mayor importancia en México.

La exposición se desarrolla en tres grandes apartados. En el primero se realiza un sucinto análisis de los principales momentos en la evolución histórica de la ciudad de Puebla y del papel del centro histórico en los procesos. La intención es mostrar que la comprensión y definición de polí-

ticas y estrategias de intervención en el centro histórico deben partir –en consonancia con el movimiento unitario de la realidad– de una visión metropolitana, y rebasar con ello las añejas posturas de los análisis parciales en los que el centro histórico es arrancado de tajo de su contexto urbano.

En un segundo momento se analiza la política de intervención de mayor envergadura realizada en el Centro Histórico poblano durante la administración de 1993-99, la intervención plasmada en el “Proyecto del Río de San Francisco” de múltiples impactos en el terreno social, económico, cultural, urbano y arquitectónico y con amplia trascendencia temporal y espacial, que se genera desde una visión centralista y verticalista. Sin embargo, toda ella permeada por una fuerte voluntad de cambio, que logra romper con el vicio de la planeación para los archivos al llevar a la realidad las acciones centrales contenidas en dicho instrumento. Se rebasa con esto el papel de texto ideológico que centralmente tenían los planes y programas de desarrollo urbano en la entidad poblana. La traducción en acciones de las principales propuestas tiene aparejadas importantes consecuencias sociales y la marca profunda en la imagen urbana y arquitectónica del núcleo urbano en la zona de establecimiento del centro de convenciones, que finalmente constituyó la acción de envergadura de carácter arquitectónico que en concreto se desplegó durante la administración gubernamental de Manuel Bartlett (1993-1999).

Finalmente, se plantea la experiencia de la planeación, que con una visión metropolitana y territorial se realiza durante los años 1999 y el 2000. Se muestra aquí cómo se implementa una visión de la ciudad y de la sociedad en franca diferencia con la visión precedente.

La diferencia, sin dejar de ser importante, se centra en el terreno conceptual. Queda atrapada en el vicio ancestral de la planeación como texto sin repercusiones en la realidad urbana. Avance y retroceso son los rasgos que marcan la propuesta desplegada durante el periodo 1999-2000 en Puebla.

2. HUELLAS PROFUNDAS EN EL CAMINO METROPOLITANO

El objeto de las reflexiones que a continuación se despliegan es el Centro Histórico de la ciudad de Puebla y las huellas marcadas en el camino hacia intervenciones integrales cobijadas en el enfoque social sustentable. La ciudad de Puebla es una de las más importantes de México. Junto con ciudad de México, Guadalajara y Monterrey forma el entramado urbano dominante del espacio territorial, la economía y cultura nacionales (ver mapa: Sistema urbano principal y grandes regiones de México).

La importancia de la ciudad de Puebla en el ámbito nacional tiene huellas

impresas desde la etapa colonial. La posición de avanzada que ha ocupado de forma sostenida, a lo largo de un gran arco que arranca desde el momento de su fundación en 1531 a la actualidad, ha estado apuntalada por una diversidad de factores, entre los cuales su localización estratégica ha sido sustancial. Vecina a la gran ciudad de México, capital nacional, a hora y media de ésta y asentada en la zona central del territorio mexicano, ha resentido efectos diversos y, en ocasiones, contradictorios motivados por dicha situación. De tal forma, que su desarrollo social, económico, cultural y demográfico se ha visto obstaculizado y, a la vez, impulsado por la dinámica intensa de la gran ciudad de México. Podríamos hacer una analogía de dos astros cercanamente situados en el espacio territorial en donde la magnitud y brillantez de uno de ellos (la ciudad de México), al mismo tiempo que alumbra, enceguece los procesos que ocurren en el astro más pequeño (la ciudad de Puebla).

El proceso de desarrollo de la ciudad de Puebla, signado por esta vecindad, tiene en la década de los sesenta un momento significativo en el cual se inicia su proceso de expansión acelerada, motivada y arropada en la política de industrialización a toda costa, que desde los años cuarenta se promueve en el país. En la década de los sesenta las ventajas locacionales convierten a la ciudad de Puebla en un centro de desarrollo industrial complementario a la ciudad de México. El despegue industrial moderno de la ciudad de Puebla se levanta sobre la firme base del desarrollo manufacturero que tuvo desde sus orígenes.

Durante los años sesenta se aplican políticas públicas de acondicionamiento al desarrollo industrial (infraestructura carretera y energética) que propiciarán la expansión de la ciudad, lo cual incidirá en la transformación de las interrelaciones Centro Histórico-Ciudad. También se alteran las interrelaciones con el núcleo urbano de carácter histórico, gran valor simbólico y estético, así como el funcionamiento de éste y sus propios rasgos y fisonomía urbano-arquitectónica.

La década de los sesenta constituye, por lo tanto, un hito no sólo cuando se habla de la ciudad misma sino también respecto al Centro Histórico.

La modernización económica de esos años vino aparejada del paradigma urbano arquitectónico del funcionalismo. A partir de la visión de la realidad en la que se valoriza lo nuevo sobre y en oposición a lo viejo —rasgo característico del funcionalismo— se realizan intervenciones (ver fotos) en el Centro Histórico que fracturan la homogénea belleza de éste. Se cincela así una forma nueva en la que las construcciones modernas se afirman de manera violenta imponiendo tonos y melodías ajenas a las preexistentes. Sin embargo, pese a los deseos de oposición y rechazo de lo viejo, afortunadamente, no se despliega una acción masiva destructora, por lo que la “necia” realidad

continúa imponiendo lo viejo. Coexisten así las viejas formas urbanas y arquitectónicas con lo nuevo, mezclándose de forma ruda bajo la todavía predominante forma de la ciudad antigua (ver fotos).

Con las intervenciones realizadas en el Centro Histórico bajo este enfoque se obtiene como resultado –si hacemos un parangón musical– que al unísono se entonen dos melodías que, sin vínculos entre sí, generan confusión y desazón en el habitante. Y no se trata por cierto de una intención expresiva o estética que, como en *Rayuela* desatara Julio Cortázar, quien magistralmente desarrolla dos historias imbricadas en cada página durante un segmento determinado de su narración.

La modernización económica favorece la atención privilegiada de la ciudad de Puebla por parte del gobierno, que se traduce en gruesos volúmenes de inversión que impacta con un doble efecto al territorio estatal, con fuertes resonancias hacia el Centro Histórico. Al desatenderse las áreas rurales se intensifica el poder de atracción de la ciudad, con lo que se genera el trasvase demográfico de aquellas a ésta. Las masas pobres del campo se asientan preferencialmente en el núcleo urbano de la ciudad, en donde la subdivisión del parque construido les permite obtener espacios ínfimos en dimensiones y servicios.

El mismo proceso de pauperización local y fundamentalmente rural motiva la generación de uno de los problemas que, por décadas, se apropió del Centro Histórico, por ser el área de mayor dinamismo económico dentro de la ciudad. El comercio de ambulantes constituye desde 1962, tal como lo establece Eloy Méndez (1987: 91) una de las actividades predominantes del Centro Histórico y desde entonces mantuvo un incremento sostenido. En virtud de los procesos señalados el Centro Histórico se consolida como área de residencia, por lo general, popular, en tanto las clases económicas de mayor poder adquisitivo se trasladan paulatinamente a las periferias.

En la década de los sesenta y, en especial, en los años setenta, se produce una honda transformación de la ciudad, ya que su carácter monocéntrico empieza a dar paso a una forma policéntrica al crearse algunos subcentros comerciales y administrativos en la primera periferia del Centro Histórico. La proliferación de subcentros no afecta la centralidad y dinamismo del centro urbano; se mantiene, por el contrario, un peso fuerte en el sistema comercial-administrativo que se construye a instancias de la creciente expansión de la ciudad.

El paulatino abandono de la residencia en el centro histórico, por los habitantes de mayor rango económico se da paralelamente con un movimiento de ocupación del núcleo urbano por estas mismas clases en actividades de comercio y financieras.

El proceso de modernización económica vía el fortalecimiento de la implantación industrial en la ciudad de Puebla contribuye a su expansión acelerada y a la densificación del tejido urbano tanto en el centro histórico como en la periferia.

La implantación de la industria en la ciudad durante la década de los setenta conforma un hecho significativo tanto para la forma de la ciudad como para su funcionamiento global, así como para las interrelaciones entre el centro histórico y la totalidad urbana que lo envuelve. Se mezclan diversas pautas, engarzadas algunas a la vieja dinámica urbana y económica y otras a los nuevos caminos que se abren con la modernización.

Las principales pautas de distribución industrial pueden sintetizarse como sigue. La mayor parte de las instalaciones industriales de la rama textil en creciente crisis se encuentran en la mancha urbana, sin embargo, se empiezan a definir áreas de implantación industrial moderna a lo largo de las líneas o redes regionales. Pauta esta última que será determinante en los procesos de conurbación y, por lo tanto, en la transformación de la ciudad en una entidad de mayor complejidad como es la metrópoli.

El proceso abierto durante los años sesenta permite la consolidación, en las siguientes décadas, de la configuración metropolitana en la que constituye a la vez hito y momento desencadenante el proceso de implantación industrial, que durante los años setenta se da como consecuencia del acondicionamiento que para tal efecto se realizó. La localización preferencial de la industria en la parte norte de la ciudad y en el segmento de la periferia entre Puebla y San Martín Texmelucan marcará, definitivamente, la fisonomía de la ciudad y contribuirá a la intensificación de los movimientos en el interior del Centro Histórico, que funcionará como paso obligado para que los habitantes con residencia en el sur —zona que se empieza a configurar como unidad de habitación popular— ocurran a las áreas de trabajo localizadas en el norte (ver plano: Vinculación).

A su vez, la densificación de los movimientos en el núcleo histórico se recrudece por la creciente presencia del comercio ambulante. La estrategia de ordenamiento del comercio, que durante la década de los ochenta se aplica con el fin de reubicar a los comerciantes ambulantes en un sistema de mercados periféricos, será un elemento importante en la renovación de la imagen del Centro Histórico, así como en la consolidación del carácter policéntrico que ha venido adquiriendo la ciudad prácticamente desde la década de los setenta.

En los años noventa, el Centro Histórico presenta un gran dinamismo, sin embargo, comienza a sentirse un paulatino abandono de los habitantes residentes y una creciente terciarización que plantean la exigencia de atención, con el fin de preservar este patrimonio de carácter universal.

3. LA VOLUNTAD DE CAMBIO COBIJA UNA VIOLENTA INTERVENCIÓN

En el proceso de evolución de la metrópoli y del corazón histórico han actuado diversos factores entremezclados en cada momento histórico, en una intrincada situación difícil de separar en la realidad; sólo separable por afanes analíticos: la libre concurrencia de las fuerzas del mercado en espacios históricamente configurados que contienen, por lo tanto, ciertas tendencias de comportamiento y la aplicación de políticas públicas que controlan y regulan las fuerzas del mercado con incidencia territorial y consolidan, apoyan o bien corrigen las tendencias emanadas de la configuración histórica de las aglomeraciones humanas en sus diferentes niveles.

Las propuestas de intervención a su vez se enmarcan en enfoques urbanos, regionales y territoriales que las explican en sus contenidos y en sus alcances e impactos positivos y negativos. Es decir, en la gama de factores determinantes de la evolución del fenómeno urbano juegan un papel relevante los basamentos conceptuales, pocas veces explícitos, a partir de los cuales se realizan los análisis y propuestas de intervención.

En una visión de gran apertura podemos señalar que a la evolución de la realidad urbana hacia estadios de mayor complejidad —en la que destacan en la época actual la forma metropolitana, la megalopolitana y la ciudad global o mundial— corresponde necesariamente una forma compleja de pensar el fenómeno urbano. Así, a la incipiente evolución de la ciudad, cuando apenas rebasa su núcleo histórico corresponde un pensamiento en el que el énfasis en la parte y la poca o nula consideración de vínculos e interrelaciones es suficiente para aprehender y actuar en dicha realidad de incipiente evolución.

Por el contrario, las formas actuales, de extrema complejidad, en que ha evolucionado el fenómeno urbano, han rebasado los cuerpos conceptuales simplistas. Ello exige la construcción de cuerpos más elaborados que permitan atrapar su complejas estructuras. El énfasis en las interrelaciones, tanto internas como externas, y la consideración de los múltiples factores que se interrelacionan con el fenómeno urbano resulta hoy insoslayable. La incorporación de la visión sistémica tampoco es simple, ya que en la realidad ésta se ha realizado de diversas formas. Para el caso del Centro Histórico de Puebla, en los dos últimos periodos de gestión gubernamental, podemos detectar dos formas de abordar la complejidad del fenómeno urbano y de las interrelaciones entre el Centro Histórico y la totalidad urbana que lo envuelve.

De acuerdo con lo expresado en el apartado anterior, es fácil deducir que la dinámica del Centro Histórico y el comportamiento de la ciudad que

ha devenido en metrópoli se determinan mutuamente. Aun más, el carácter de centro histórico como núcleo metropolitano determina que su influencia se derrame hacia ámbitos regionales (ver plano: Vinculación).

Justamente, la visualización de sus interrelaciones e influjo en el destino, no sólo del área metropolitana sino del propio territorio estatal, estuvo en la base de la estrategia de modernización de mayor envergadura realizada en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla, al iniciar la década de los noventa, específicamente durante el gobierno de Manuel Bartlett (1993-1999).

La estrategia de intervención en el Centro Histórico forma parte de una estrategia de mayor cobertura que se traza con el objetivo de refuncionalizar la ciudad de Puebla. La franca y obsesiva búsqueda de competitividad para poder insertarla en los circuitos internacionales creados por la globalización económica sustenta la creación de un modelo de intervención orgánico en el que se definen programas y acciones que abordan diversos ámbitos metropolitanos tanto sectorial como territorialmente.

La búsqueda de modernización y competitividad pretende levantarse sobre los rasgos de la ciudad de Puebla conformados históricamente. Los cimientos de la modernización serán: la tradicional importancia industrial de raíces coloniales y que, a finales de los años ochenta presentaba desarrollos poco alentadores, además de la trascendencia del patrimonio edificado que contiene su Centro Histórico, cuya riqueza le ha valido el nombramiento de Ciudad Patrimonio de la Humanidad desde 1987.

Se observa que la estrategia del gobierno se centra en la ciudad de Puebla; a través de ésta se pretende lograr el desarrollo regional y sustentable que el discurso oficial plantea como necesidad impostergable. Es decir, a través de la incidencia en la metrópoli y, específicamente, en su corazón histórico, se pretende impulsar el desarrollo de la entidad en su conjunto.

Se definen así, en el llamado Proyecto Regional Angelópolis (1993-1999), un conjunto de acciones metropolitanas. Entre las acciones ejecutadas de mayor impacto tanto a nivel metropolitano como territorial, están: el anillo periférico que permite una fluida comunicación de las áreas situadas en los cuatro puntos cardinales y cuyo impacto hacia el Centro Histórico es la disminución de la densidad del entramado de movimientos que se daban en él. De éste se ha concluido el arco que va de la autopista Puebla-México (al norte) a la localidad de San Francisco Totimehuacan (al sur). Queda pendiente la continuación desde este punto a la autopista nuevamente. La Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl, ubicada hacia la parte poniente, entre Puebla y las Cholulas (San Pedro Cholula y San Andrés Cholula), impactará acelerando el proceso de conurbación y la ocupación de las áreas de mayor aptitud urbana que rodean la ciudad.

La reserva territorial, desplegada en 1 081 hectáreas, se orienta a la oferta de vivienda de interés social fundamentalmente, sin embargo se desarrolla también vivienda media y residencial, así como equipamiento. Se desarrolla un centro comercial de importancia regional denominado Angelópolis, que adquiere gran peso dentro del sistema de subcentros comerciales. En terrenos de la Reserva Atlíxcáyotl se construye un centro administrativo y comercial denominado Ciudad Siglo XXI, en el que se concentrará el Poder Judicial. Se observa que la localización y composición de la reserva territorial incide de diversas formas en el comportamiento del Centro Histórico, ubicado a escasos 20 minutos de aquella.

Específicamente, para el Centro Histórico se formula el Proyecto del Río de San Francisco, cuyos planteamientos iniciales —engarzados a una imagen objetivo tipo Venecia y con propuestas de intervención edilicia de marcado carácter moderno y contrastante— tuvieron que modificarse en dimensión y concepto ante la permanente oposición de la sociedad a un Proyecto construido por extranjeros en sus grandes líneas, ya que sólo desde las etapas intermedias se integran profesionales locales y nacionales.

El objetivo central que se persigue con el Proyecto del Río de San Francisco es capitalizar la riqueza histórica, estética y simbólica del Centro Histórico para atraer al turismo nacional e internacional y aumentar las divisas provenientes de esta actividad.

Proyecto sumamente ambicioso en sus planteamientos iniciales, pues se pretendía la transformación urbana y arquitectónica de una amplia zona que tenía en uno de sus extremos la zona histórica de los Fuertes y, en el otro, el histórico barrio de Analco. A lo largo de esta faja territorial se plantea la necesaria realización de acciones de apertura, ampliación, prolongación, mejoramiento, alineación de plazas, de parques y jardines. Acciones que como bien señala Montero (1996: 250) mantienen implícita la idea haussmaniana de intervención modernizadora basada en la demolición y la destrucción.

La imposición y violencia con que se implementa el Proyecto y la permanente resistencia de los pobladores de los barrios históricos, que son directamente afectados, determinan (ya al finalizar la gestión de Manuel Bartlett como gobernador del estado de Puebla (1993-99) que únicamente se realice el Centro de Convenciones y un puente. Ambas intervenciones levantaron un alud de críticas. El primero, por ser resultado de una solución formal y porque para construirlo debieron desplazarse habitantes de sus lugares de residencia; el segundo, por su carácter moderno pero, fundamentalmente, por su inutilidad o, mejor dicho, limitada utilidad (no es un puente peatonal público; comunica al centro de convenciones con un área de oficinas del mismo centro, por lo que al día lo cruzan sólo alrededor de veinte personas). (ver foto: Centro de Convenciones y Puente).

De la breve reseña del Proyecto se observa que si bien parte de la apreciación del papel del Centro Histórico en el comportamiento metropolitano, esta consideración es totalmente parcial y encauzada a apoyar la refuncionalización de la metrópoli para promover su competitividad. No hubo realmente una visión metropolitana a partir de la cual se analizara la unidad orgánica Centro Histórico-Metrópolis y sustentara la definición de las estrategias para ambos componentes.

La zona del Centro de Convenciones en la que se contemplan usos comerciales, culturales y recreativos no se ha ocupado en su totalidad debido a que no se ha logrado comercializar los terrenos libres. Situación que está a punto de darle *el tiro de gracia* al Proyecto del Río de San Francisco, aun en la parte puntual que logró concretarse, pues según la Ley de Expropiaciones cuando después de cinco años las áreas expropiadas no se utilizan para los fines públicos que las fundamentaron podrán reintegrarse a sus originales dueños.

Aun cuando dicha situación ocurriera (lo que es altamente improbable) no cabe duda que la realización de las dos acciones mencionadas, el Centro de Convenciones y el Puente, han marcado la parte del Centro Histórico no sólo en su fisonomía urbano-arquitectónica sino también en la composición social y la dinámica del área, en las interrelaciones del centro con el resto del conjunto urbano así como en los procesos menos tangibles como la identidad.

Aun con todas las limitaciones señaladas más las que se quedaron en el tintero, no se puede dejar de pensar que la extraordinaria voluntad de cambio que sustentó la intervención en el Centro Histórico y la ejecución del abanico de acciones en la metrópoli de haberse compaginado con una visión integral y una orientación social hubiese realmente contribuido a la "recuperación de la Grandeza de Puebla" tal como rezaba el slogan con que se presentaba el ambicioso proyecto en el discurso oficial.

4. HACIA LA UTOPIA. LA PLANEACION SOCIAL SUSTENTABLE

Con la nueva administración estatal encabezada por el gobernador actual, licenciado Melquiades Morales Flores, quien asume el poder en 1999, se produce una reorientación de la política pública. En el Plan de Desarrollo del Estado de Puebla se trazan cuatro ejes estratégicos del gobierno: Gobierno Democrático con Justicia y Seguridad, Progreso Social, Desarrollo económico con equidad y Desarrollo Regional. Con la inclusión del Desarrollo Regional como preocupación y orientación fundamental de la política

pública se desplaza la mirada –hasta entonces centrada en la metrópoli poblana– al resto del territorio.

La atención a las áreas rurales deviene, además, como consecuencia del fuerte impacto que recibe la población rural por dos sucesos naturales; un sismo en julio de 1999 que, por cierto, destruye importantes edificios religiosos considerados patrimonio, localizados tanto en la misma ciudad de Puebla como al interior del estado, y las lluvias torrenciales ocurridas en septiembre del mismo año, que afectaron la zona norte del estado, en donde desaparecieron poblados situados en áreas de mayor vulnerabilidad, bien en la cima de cerros desgajados por la lluvia bien a piemonte, recibiendo en este caso avalanchas de lodo que los cubrieron materialmente.

Las situaciones señaladas sustentaron un esfuerzo de planeación inédito en el estado de Puebla no sólo por la amplia cobertura sino, fundamentalmente, por su orientación hacia la sustentabilidad y la participación social. Las áreas seleccionadas para participar en el proceso de planeación denominado “Puebla Resurge Sustentable” fueron aquellas que habían resultado más dañadas por los eventos mencionados (ver mapa: Geografía de Programas y Estudios). El sismo ocurrido en julio de 1999 afectó, en especial, la parte central del estado donde se localiza la ciudad de Puebla, cuyo Centro Histórico resultó seriamente dañado y la parte sur, caracterizada por presentar altos niveles de marginalidad. Esta última se ha constituido en un área generadora de fuertes y permanentes flujos migratorios con destino a Estados Unidos de América. Las lluvias ocurridas pocos meses después (septiembre de 1999) azotan la región norte del estado, también caracterizada por niveles altos de marginalidad.

Con la inserción en el proceso de planeación de las áreas y comunidades rurales más afectadas por los eventos naturales se buscaba apuntalar y rebasar, al mismo tiempo, las acciones de ayuda emergente que el gobierno desplegó. Se generan los instrumentos adecuados para orientar las acciones de forma programada, a un mejoramiento sustancial de sus condiciones de vida, que permitieran al mismo tiempo integrarlas a un ordenamiento en torno a una imagen objetivo global, esto es para la entidad en su conjunto.

El papel que juega la ciudad de Puebla en el comportamiento del territorio estatal y la creciente demanda de servicios que la concentración de actividades y población genera plantearon la necesidad de incorporar la planeación metropolitana. Además de resultar inconcebible que el ordenamiento de un territorio pueda hacer abstracción del motor principal de su dinámica (ver plano: Planeación de la metrópoli).

La planeación de la metrópoli se engarza así al proceso general de planeación de la entidad. La planeación metropolitana a su vez pone el

acento en la generación de estrategias de desarrollo urbano para el Distrito Central. Se abre así un proceso de alta complejidad en el que se desarrollan tres líneas de forma paralela: la planeación para el ordenamiento territorial, la planeación metropolitana y la planeación del distrito central. El gran reto afrontado con severas limitaciones consistió en lograr la integración de los tres procesos así como al interior de cada uno de ellos entre los diferentes componentes que los integraron.

Cabe anotar que el Centro Histórico de Puebla ha sido ampliamente estudiado, habiéndose elaborado un grueso racimo de planes y programas, en los que prevalece una visión parcial, centrada en el edificio, desvinculados de la dinámica metropolitana, y en los que la parcelación de la realidad es totalmente arbitraria.

La ausencia de consideración de las interrelaciones y vínculos que atan a una determinada parcela de la realidad con totalidades mayores ha sido la principal limitante de los estudios elaborados para la ciudad de Puebla y específicamente para su Centro Histórico.

Por el contrario, en el proceso de planeación implementando durante 1999-2000, la visualización de la realidad desde la perspectiva de la teoría sistémica permitió perfilar hipótesis de articulación para los tres niveles de aglomeración atendidos por sendos procesos de planeación; tanto el nivel estatal como el metropolitano y el Distrito Central (núcleo histórico) fueron abordados a partir de una hipótesis preliminar de articulación. Las hipótesis de articulación se construyeron a partir de un estudio desarrollado años antes por el promotor del modelo de planeación que se comenta, el arquitecto José Miguel Gómez de Alvear, quien fungía como subsecretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la SEDURBECOP. En dicha hipótesis las condiciones de comunicación, homogeneidad e identidad barrial fueron los factores determinantes en la definición de fronteras o, si se quiere, de los subsistemas territoriales que integran cada totalidad territorial abordada.

Así, el territorio estatal se estructuró en regiones y microrregiones; eligiéndose estratégicamente aquellas que debían ser sujetas de planeamiento.

En el nivel metropolitano se estructuró el territorio en Distritos y se elaboraron Programas de Desarrollo Urbano para cada uno de ellos.

En el caso del Distrito Central, a partir de los criterios enunciados en líneas anteriores, se traza una hipótesis de articulación conformada por el área del Centro Histórico y diez barrios aledaños de conformación colonial o porfiriana (ver plano: Hipótesis de articulación Distrito Central). De igual forma se desarrollan para cada uno de ellos programas parciales de desarrollo urbano, excepto para tres barrios ubicados al sur del Distrito (se había

considerado que los realizaría el municipio de Puebla, situación que no se concretó; en consecuencia, el estudio del Distrito Central quedó con este vacío, y hasta la fecha está pendiente su realización a efecto de poder integrar la imagen global).

El lineamiento central que se estableció, para el estudio de cada barrio en el caso del Distrito Central, de los distritos en el caso del nivel metropolitano y de las regiones y microrregiones en el nivel estatal, fue atender las interrelaciones de cada área, considerada al mismo tiempo área de estudio y unidad de planeación, tanto con las unidades vecinas como las internas entre sus propios componentes.

Con esta visión se consideró que los estudios apuntaban a la creación de una imagen de comportamiento integral, rebasando con ello la tradicional forma de cortar tajante y arbitrariamente la realidad a estudiar de su entorno tanto social como territorial.

Sin embargo, a efecto de garantizar la formulación de la imagen global de comportamiento y de la correspondiente imagen-objetivo, y de que las estrategias, programa y acciones no resultaran contradictorios entre los diferentes barrios, distritos y regiones, se implementaron paralelamente estudios de integración para cada uno de los procesos de planeación realizados.

La Secretaría de Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas por ser la dependencia gubernamental a quien la Ley de Desarrollo Urbano otorga las atribuciones plenas en el ordenamiento urbano y territorial, asumió la dirección y coordinación de cada fase del proceso. Actualmente, un problema latente es lograr la integración de los 108 estudios elaborados durante 1999-2000, de los cuales 19 corresponden al Distrito Central y 20 al ámbito metropolitano.

Cabe puntualizar que en el proceso de planeación se consideró sustancial la participación social. La forma en que se dio ésta fue variable; una primera dimensión consistió en la apertura total a las consultoras de planeación quienes participaron en un proceso de elección democrático a través del cual se logró la contratación de alrededor de 62 empresas.

En el proceso de coordinación y a efecto de garantizar la calidad de los productos se incorporaron al proceso universidades y colegios de profesionales vinculados a los problemas urbanos, quienes dieron seguimiento, revisaron y asesoraron a las empresas que se les asignó para tal efecto.

Los estudios se desarrollaron con la participación de las comunidades, la cual se logró a través de la comunicación entablada por los consultores con los notables de las mismas. Las autoridades municipales, con diferentes grados de participación, a su vez apoyaron la realización de los estudios e incidieron en la definición de los problemas y de las respectivas estrategias.

El proceso fue intenso, rico en interlocución entre diversos agentes (entre diversos niveles de gobierno, consultores, universidades, comunidades); lográndose aplicar una concepción de la planeación cobijada en una visión sistémica centrada en operativizar la sustentabilidad y basada en la participación social.

Se concretó así una nueva forma de ver los problemas urbanos; resta esperar que la voluntad de cambio se extienda al proceso de implementación de las políticas y estrategias definidas en el proceso de planeación. Sin esta extensión la experiencia reseñada quedará mutilada en uno de sus aspectos vitales; sin embargo quedan varios impactos positivos por las rupturas que logró, que permiten ubicarlo ya como un hito en nuestra historia local en materia de planeación.

REFLEXIONES FINALES

De forma sucinta y con una mirada de gran abertura se han destacado los momentos más relevantes del proceso de metropolización de la ciudad de Puebla con el objetivo de mostrar la correspondiente evolución, a grandes saltos, también, del proceso y formulación de políticas para el Centro Histórico.

Hasta antes de 1993 la planeación en general y la relativa al Centro Histórico se levantó sobre una percepción fragmentada de la realidad en correspondencia con la cultura urbanística oficial local y la fase inicial de configuración metropolitana.

El desarrollo de la ciudad en la realidad, de formas de cierta "simplicidad" hacia expresiones más complejas como es la forma metropolitana, se entrelazan con perspectivas urbanísticas que tratan de atrapar la particular dinámica, según la fase en que se encuentra el fenómeno urbano.

El Centro Histórico, corazón de la ciudad, en constante proceso de transformación, forma parte de dicha dinámica; su proceso de planeación es marcado por las perspectivas urbanísticas prevalecientes.

En el proceso de evolución de la ciudad de Puebla a metrópoli y la consiguiente transformación de su Centro Histórico que sufre los ajustes y desajustes de un cuerpo urbano en constante cambio, se han detectado tres momentos claves en su proceso de planeación.

El que transcurre hasta antes de 1993, en el que el incipientemente desarrollo de la ciudad caracterizado por la presencia de un Centro Histórico en proceso de desdoblamiento hacia la constitución de una forma policéntrica se pretende ordenar y regular a través de la formulación de planes y programas urbanos, sectoriales, en los que prevalecen la visión

fragmentada de la realidad urbana, en sus diferentes dimensiones (ciudad, centro histórico, periferia), con lo cual los planes y programas aparecen desvinculados entre sí con limitada incidencia en la realidad urbana.

Resulta interesante estudiar la administración gubernamental de 1993-1999 en diversos sentidos. En el terreno que aquí tratamos, la planeación presenta como rasgos característicos:

- a) La conformación de un proyecto de ciudad en el que el Centro Histórico es considerado desde una perspectiva metropolitana
- b) El proyecto de ciudad a su vez se enlaza con el programa de gobierno para la entidad poblana
- c) Hay voluntad de cambio que se concreta en la realización de proyectos y acciones estratégicas que marcan definitivamente a la ciudad y a la sociedad poblana

Estos avances, sin embargo, se ven oscurecidos por la forma impositiva de su implantación. Ello desencadena acciones de protesta social y barrial que culminan por incidir en la reducción de los alcances de los proyectos y acciones.

El tercer momento clave en el proceso de planeación corresponde a una metrópoli en franca eclosión, apuntalada por las acciones precedentes desplegadas durante la gestión gubernamental de 1993-99. En dicho momento, que hemos ubicado en el lapso de 1999-2000, se produce un esfuerzo en materia de planeación que se traduce en avances de carácter conceptual y metodológico así como de promoción de la participación social; sin embargo, su talón de Aquiles ha sido la no aplicación de los programas y proyectos a la realidad.

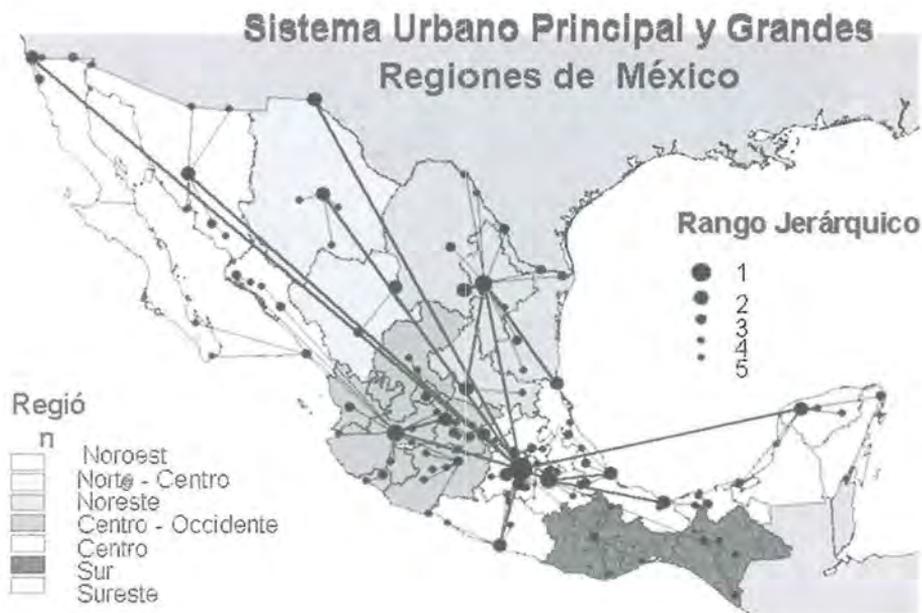
Los momentos segundo y tercero constituyen, por tanto, dos caminos opuestos incompletos por diversas razones.

Reflexionar sobre las bondades y perversiones que marcaron a ambos procesos no es un ejercicio gratuito. La confluencia de las bondades en ejercicios y acciones de planeación en etapas posteriores constituirá el sustento para mantener palpitante y vitalizada a la ciudad de Puebla y su Centro Histórico en beneficio de sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA, Rolando (1986), "Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos", en Leff, Enrique (coordinador), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, Siglo XXI, México.
- GÓMEZ DE ALVEAR, José Miguel, CABRERA BECERRA, Virginia, GUTIÉRREZ

- HERRERA, Miguel (coordinadores)(2000), *Plan Estatal de desarrollo Urbano Social Sustentable. Alcances y estrategias*, Gobierno del Estado de Puebla.
- _____, *Puebla. Plan Estatal de desarrollo Urbano Social Sustentable. Propuesta Metropolitana: avances y estrategias*, Gobierno del Estado de Puebla.
- Gobierno del Estado de Puebla, *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005*.
- Gobierno del Estado de Puebla (n/d), *Programa de Desarrollo Regional Angelópolis*.
- MCKINSEY (1993), "Política General del Estado de Puebla para 1993-1999", resumen (fotocopias).
- MÉNDEZ, Eloy (1987), *La conformación de la Ciudad de Puebla*, Universidad Autónoma de Puebla, México.
- MONTERO, Carlos (1996), "La experiencia de Guadalajara para Puebla. Plaza Tapatía y el Paseo del Río" en Pérez Salvador y Mario Polése (compiladores), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Villes Et Developpement.



Sistema urbano municipal y grandes regiones de México

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. México.



Barrio del Artista



Explanada iglesia de San Francisco



Casa de Alfeñique



Parián



Anillo Periférico

Fuente: Secretaría de Desarrollo Urbano Ecología y Obras Públicas del estado de Puebla.



Centro de Convenciones, interior



Puente



Centro de Convenciones, exterior



Hipótesis

Hipótesis de articulación Distrito Central

BARRIO METROPOLITANO 6

BARRIO METROPOLITANO 5
-SANTIAGO

BARRIO METROPOLITANO 4
-SAN MATIAS

BARRIO METROPOLITANO 8
-AGUA AZUL



BARRIO METROPOLITANO 7
SANTA

BARRIO METROPOLITANO 1

BARRIO METROPOLITANO 2
EL ALTO

BARRIO METROPOLITANO 3
ANALCO

Ciudad, Territorio y Patrimonio,
Materiales de investigación II se
terminó de imprimir en el mes
de febrero de 2004 en los talleres
de Formación Gráfica, SA de CV,
Matamoros 112, col. Raúl Romero,
Ciudad Nezahualcóyotl, Edo.
de México. El tiro
consta de 1000
ejemplares.



El contenido de este libro representa el trabajo de investigación de docentes que conforman ya una red de personas quienes estudian el fenómeno de la ciudad, su relación con el territorio y los avatares del patrimonio en contextos tan diversos como el europeo, estadounidense y mexicano. A ellos se ha agregado el talentoso trabajo de destacados estudiantes de posgrado.

Los textos recopilados corresponden al programa de doctorado "Ciudad, territorio y patrimonio", impartido durante el bienio 2001-2002, en la UIA Puebla, México, con los cuales se ha pretendido abarcar cada uno de los aspectos que deben considerarse en el marco disciplinar de la Planificación Urbana y Territorial. De ahí surge una idea central del libro: la planificación debe tener como objetivo la ordenación urbanística del territorio. Sin embargo, apostar por la ordenación territorial ¿puede impedirnos la planificación de "espacios compactos"?, ¿nos lleva irremediamente a concebir las nuevas ordenaciones territoriales como "espacios dispersos"? Éstas son cuestiones a considerar en el marco de los nuevos retos que presenta la ordenación del territorio, retos que, desde diversos puntos de vista, están planteados en el contenido de este libro. De ahí el interés del mismo.



LA VERDAD NOS HARA LIBRES

UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA
PUEBLA

instituto de urbanística
de la universidad de valladolid



SECRETARÍA DE PUBLICACIONES
E INTERCAMBIO EDITORIALES
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

