

María Castrillo Romón - Jorge González-Aragón Castellanos (Coords.)

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA

INVESTIGACIONES RECIENTES EN MÉXICO Y ESPAÑA



UNIVERSIDAD DE VALLADOLID (ESPAÑA)
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO (MÉXICO)

**PLANIFICACIÓN
TERRITORIAL Y URBANA**

**INVESTIGACIONES RECIENTES
EN MÉXICO Y ESPAÑA**

Serie: ARQUITECTURA Y URBANISMO, nº 58

Planificación territorial y urbana : investigaciones recientes en México y España / Coordinadores María A. Castrillo Romón, Jorge González-Aragón Castellanos ; autores Juan Luis de las Rivas Sanz ... [et al.] - Valladolid [etc] : Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial [etc], [2006]

188 p. ; 24 cm. - (Arquitectura y urbanismo ; 58)

ISBN-10: 84-8448-369-X

ISBN-13: 978-84-8448-369-4

I. México - Planes de urbanismo 2. España - Planes de urbanismo I. González-Aragón Castellanos, Jorge, coord. II. Castrillo Romón, María A., coord. III. Rivas Sanz, Juan Luis de las, aut. IV. Serie

711.24(460)

711.24(72)

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA

INVESTIGACIONES RECIENTES EN MÉXICO Y ESPAÑA

Coordinadores

MARÍA A. CASTRILLO ROMÓN
JORGE GONZÁLEZ-ARAGÓN CASTELLANOS

Autores

JUAN LUIS DE LAS RIVAS SANZ	RUBÉN CANTÚ CHAPA
PAUL GARCÍA CASTAÑEDA	PEDRO LINA MANJARREZ
JORGE GONZÁLEZ-ARAGÓN CASTELLANOS	ROQUE CARRASCO AQUINO
RAFAEL LÓPEZ RANGEL	SALVADOR DÍAZ-BERRIO FERNÁNDEZ
RICARDO ANTONIO TENA NÚÑEZ	ALBERTO GONZÁLEZ POZO
SALVADOR ESTEBAN URRIETA GARCÍA	ALFONSO ÁLVAREZ MORA
LUIS SANTOS GANGES	



Instituto Universitario de
Urbanística



Secretariado de Publicaciones
e Intercambio Editorial

Universidad de Valladolid (España)



Casa abierta al tiempo

División de Ciencias y Artes para el Diseño

Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco (México)

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

© Los Autores, Valladolid, 2006.

Instituto Universitario de Urbanística – Universidad de Valladolid

Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco – División de Ciencias y Artes para el Diseño, 2006

Correcciones, maquetación y cubierta: Félix Iglesias Escudero

Imagen de cubierta: Fotos satélite de la ciudad de México. Reproducidas con permiso de: UNEP (2005), “One Planet Many People: Atlas of Our Changing Environment” Division of Early Warning and Assessment (DEWA) United Nations Environment Programme (UNEP) P.O. Box 30552 Nairobi, Kenya.

ISBN-10 (España): 84-8448-369-X

ISBN-13 (España): 978-84-8448-369-4

ISBN (México): 970-31-0605-6

Depósito Legal: SE-3071-2006 Unión Europea

Preimpresión: Secretariado de Publicaciones. Universidad de Valladolid

Imprime: Publidisa

ÍNDICE

Presentación	9
Juan Luis de las Rivas Sanz <i>El paisaje como regla: el perfil ecológico de la planificación espacial</i>	11
Paul García Castañeda <i>Estado, planeación y territorio en México</i>	37
Jorge González-Aragón Castellanos <i>La transición de la planeación territorial en México</i>	57
Rafael López Rangel, Ricardo Antonio Tena Núñez, Salvador Esteban Urrieta García, Rubén Cantú Chapa, Pedro Lina Manjarrez y Roque Carrasco Aquino <i>Los efectos de la globalización en el área metropolitana de la ciudad de México</i>	67
Salvador Díaz-Berrio Fernández y Alberto González Pozo <i>Ciudades históricas en México: rehabilitación y desarrollo</i>	105
Alfonso Álvarez Mora <i>Estrategias territoriales y políticas aplicadas al centro histórico en la Roma del novecientos: los antecedentes</i>	139
Luis Santos y Ganges <i>Áreas de nueva centralidad urbana y estaciones de ferrocarril de gran velocidad en España</i>	165

PRESENTACIÓN

Dos grupos de investigación reúnen algunos resultados de su trabajo científico en este libro: de un lado, el Departamento de Teoría y Análisis (DTA) de la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco (México); y del otro, el grupo de investigación “Planificación territorial y urbanística” del Instituto Universitario de Urbanística (IUU) de la Universidad de Valladolid (España). Ambos equipos trabajan dentro de un marco disciplinar común: el de la planificación física, si bien los temas, escalas y enfoques varían, tanto de un grupo a otro como de unas líneas de investigación a otras, aun dentro de un mismo equipo.

La publicación que aquí se presenta pretende abarcar esa diversidad y servir a la presentación de estos grupos y a la difusión de sus investigaciones en el ámbito científico iberoamericano, además de constituirse en una primera aportación a la construcción de cauces de colaboración futura entre ambas entidades.

Es más, la estructura de la obra pretender ser un reflejo simbólico de este deseo de desarrollar proyectos conjuntos. Los textos no se han ordenado por grupos de investigación sino que se ha seguido un criterio relativo al alcance del objeto de estudio, obviando la filiación institucional de los autores y, en cierta medida, subrayando la afinidad temática de sus trabajos.

A Juan Luis de las Rivas (IUU) se debe la reflexión sobre la complejidad de las relaciones entre paisaje y planificación espacial que conforma el primer capítulo de esta obra. Le siguen dos contribuciones, las de Paul García Castañeda (DTA) y Jorge González-Aragón (DTA), que abordan un mismo objeto, la planificación territorial en México, desde enfoques diferenciados: el primero interpreta su evolución histórica desde una óptica cercana al regulacionismo, mientras que el segundo se centra en el análisis y crítica de las políticas federales de ordenación del territorio de las últimas décadas resaltando sus vínculos con los procesos de globalización.

Los textos debidos al equipo encabezado por el profesor Rafael López Rangel (DTA) también se reúnen bajo el factor común de la globalización pero, en este caso, para perfilar un panorama amplio y crítico de problemas urbanísticos (teóricos y prácticos) que afectan al área metropolitana de Ciudad de México (AMCM): una aproximación constructivista a la interpretación del AMCM como un sistema complejo (López Rangel); las diversas expresiones de la globalización en Ciudad de

México (Urrieta García), con especial referencia a los efectos del Plan Puebla Panamá (Carrasco Aquino); el transporte público en el Valle de México (Lina Manjares); y, finalmente, el análisis de dos aspectos del centro histórico de la Ciudad de México: la urbanización sociocultural (Tena Núñez) y el medio ambiente sociourbano (Cantú Chapa).

La ciudad histórica centra una línea de investigación compartida por ambos grupos y que ha arrojado, entre otros resultados, además de las contribuciones ya mencionadas para la Ciudad de México, dos capítulos de este libro: el de González Pozo (DTA) y Díaz-Berrio (DTA) sobre el marco jurídico e institucional para la salvaguardia de los centros históricos mexicanos, y el de Alfonso Álvarez Mora (IUU) sobre políticas urbanas aplicadas al centro histórico de Roma a partir de la década de los cincuenta.

Cierra el volumen el trabajo rubricado por Luis Santos Ganges (IUU) sobre un tema muy polémico en España: la creación de nuevas áreas de centralidad vinculadas a la construcción de infraestructuras ferroviarias de gran velocidad.

Por último, conste el agradecimiento del IUU y el DTA por el apoyo prestado a este proyecto editorial por la Universidad de Valladolid (España) y por la División de Artes y Ciencias para el Diseño de la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco (México): *Dr. José Lema Labadie*, Rector General; *Mtro. Javier Melgoza Valdivia*, Secretario General; *M. en C. Norberto Manjarrez Álvarez*, Rector de la Unidad Xochimilco; *Dr. Cuauhtémoc Pérez Llanas*, Secretario de la Unidad Xochimilco; *Mtro. Rodolfo Santa María González*, Director de la División de Ciencias y Artes para el Diseño; *Mtro. Carlos Alberto Mercado Limones*, Secretario Académico.

Valladolid, enero de 2006.

EL PAISAJE COMO REGLA: EL PERFIL ECOLÓGICO DE LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL*

JUAN LUIS DE LAS RIVAS SANZ

1. ECOLOGÍA Y PLANIFICACIÓN URBANA

En este principio del siglo XXI, cuando por primera vez la mayor parte de la población mundial vive en ciudades, el urbanismo es una disciplina imprescindible. Sin embargo con la crisis del viejo mito del progreso y del urbanismo funcionalista que lo materializaba, orientados hacia el crecimiento, el desafío consiste en promover un urbanismo compatible con el medio ambiente. Este desafío de raíz ecológica se celebra hoy en nuestras ciudades y en su extensa huella, espacios en los que está en juego la capacidad de adaptación de la sociedad contemporánea a la naturaleza y a sus procesos. Las ciudades son nuestro hábitat por excelencia y en su forma física, incluidas las infraestructuras que las sirven, se materializan las culturas dominantes y sus contradicciones¹.

Desde la UE se está tratando de dar a la planificación espacial —Estrategia Territorial Europea de 1999, programa EPSON, etc.- un papel más sólido como herramienta al servicio del amplio conjunto de objetivos que se agrupan bajo el ideario del desarrollo sostenible. A pesar de ello y de que la conciencia ambiental parezca hoy dominante, si contemplamos lo que está ocurriendo hoy en el territorio no es aventurado decir que estamos todavía muy lejos de ese ideario, muy lejos de alcanzar una relación idónea entre nuestro inmenso y heterogéneo artefacto construido y

* Este breve ensayo fue publicado por primera vez en el libro de Actas del II Congreso Internacional de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente, celebrado en Santiago de Compostela (Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 2004) y en el que fui invitado como ponente. El texto está corregido, he introducido algunas precisiones, aunque es fiel al anterior.

¹ Sigo en este texto lo desarrollado en mi trabajo: DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis, “Modos de urbanización y desarrollo sostenible. Sobre el sentido de la planificación espacial”, en ROMANO, VELASCO, Joaquín, *Desarrollo sostenible y Evaluación Ambiental. Del impacto al pacto con nuestro entorno*, Valladolid, Ámbito Ediciones S.A., 2000, pág. 104–147.

su medio, estamos muy lejos de comprender y actuar en urbanismo de acuerdo con lo que la ecología y otras ciencias nos enseñan.

Nadie discute la necesidad de coordinar acciones y de articular las políticas sectoriales sobre los espacios regionales, ni niega el interés de la conservación y puesta en valor del medio ambiente. Sin embargo domina la tendencia a reducir lo ambiental a estrategias remediales o a aislarlo sectorialmente, cuando lo que necesitamos es que la ecología informe cada una de nuestras acciones sobre el espacio. Lo que necesitamos es un cambio en las mentalidades. Porque los objetivos ambientales se mezclan sistemáticamente con otros objetivos en un contexto de búsqueda de nuevos recursos económicos y bajo un concepto de desarrollo regional que sigue insistiendo en las estrategias cuantitativas del crecimiento. Y no es que no importe la cantidad. Un ecólogo del prestigio de E.P. Odum, citando a Lewis Mumford reconoce que:

“...la cualidad en el control de la cantidad es la gran lección de la evolución biológica... una falta de comprensión ideológica nos ha empujado a promover la expansión cuantitativa del conocimiento, del poder, de la productividad, sin inventar los adecuados sistemas de control.”²

De hecho la relevancia que este ecólogo le dio a la planificación espacial le llevó a proponer una clasificación básica del espacio terrestre que pronto algunos especialistas incorporaron: áreas productivas, áreas protectoras, áreas de compromiso y áreas artificiales. Estas serían las urbanas e industriales, sin vida biológica. Odum piensa que la planificación espacial puede ofrecer algo similar al control territorial biológico, que puede ser una herramienta en el camino negentrópico, como dirá McHarg. Para ello cita también a Aldo Leopold³, pionero de la ética de la Tierra, y no deja de preguntarse por qué el hombre parece incapaz de comprender un sistema que no ha construido, el natural, y sin embargo lo destruye parcialmente y lo vuelve a construir antes de haber comprendido las posibles limitaciones de uso (fig. 1).

Hay temas e ideas que podemos considerar clásicos de la cultura urbanística contemporánea, aunque no fueran aplicados universalmente, que hoy reaparecen como si fueran ideas nuevas: la ciudad-región, la unidad de barrio, el cinturón verde, el sistema de parques, el desarrollo policéntrico, el crecimiento apoyado en el transporte público, los estándares de calidad urbana, los mínimos de densidad, la

² ODUM, Eugene P., *Fundamentals of Ecology*, Philadelphia: W.B. Saunders Company, 1971 (1ª ed.: 1953), pág. 405. Es muy interesante su texto divulgativo titulado “Ecology and our Endangered Life-Support Systems”, Mass.: Sinauer Ass., 1993. Aquí Odum trata de mostrar algunas implicaciones de la ecología sobre nuestra forma de vida.

³ LEOPOLD, Aldo, *A Sand County Almanac*, Nueva York: Oxford University Press, 1949. Leopold ya había publicado en 1933 “The Conservation Ethic” en *Journal of Forestry*, n°6, vol. 31.

reutilización de viejos espacios, el principio de austeridad, etc.⁴ Lo primero que hay que preguntarse es ¿por qué en la práctica, en la construcción de la ciudad, sólo se aplicaron limitadamente, sin llegar a dominar la escena?. Y es que hoy, a pesar de los esfuerzos institucionales y de muchos grupos comprometidos, la relación entre urbanismo y ecología, entre ecología y planificación, sigue siendo la historia de un desencuentro. Hay de hecho una amplia cultura de planificación ecológica, arraigada en la planificación urbana, regional y del paisaje, pero están lejos de dominar la práctica habitual. Incluso la difusión de experiencias locales o regionales que alcanzan logros concretos, a veces bajo la lógica de las buenas prácticas, tiene efectos muy limitados.



Fig. 1. Las Médulas, León. Antiguas minas de oro romanas. Las civilizaciones urbanas han necesitado “explotar” el territorio.

⁴ Hay una cierta tendencia a plantear la “ecología urbana” como un conglomerado de temas, en el que se pierden incluso los que pretenden evitar perderse. Ver BETTINI, Virginio, *Elementos de Ecología Urbana*, Madrid: Trotta, 1998. La cuestión está en qué entendemos por “urbanismo”. Si prima la descripción, nos encontraremos ante una “ecología urbana” que tiende a destacar más los problemas que sus posibles soluciones. No hay una única manera de enfrentarse a las ciudades. Por esto destaco el concepto de “planificación espacial”, para insistir desde un punto de vista concreto y con una interrogación: ¿qué se puede hacer desde el diseño urbano? La forma de nuestras ciudades tiene un peso específico a veces desdeñado. La forma no se resuelve en los “procesos” que suele tratar la “ecología urbana”, por ejemplo el “ciclo del agua”, pero incide en ellos.

La planificación espacial, urbanística o territorial, se plantea hoy dos tipos de objetivos que, con frecuencia, se ponen al lado sin mostrar el riesgo de caer en profundas contradicciones. Son aquellos objetivos que tienen que ver con el fomento de un mayor desarrollo económico, y que continuamente exigen la construcción de infraestructuras de todo tipo, y aquellos que, atentos a la conservación del medio ambiente, tienen que ver con las garantías de calidad y de diversidad en el hábitat a largo plazo. Los primeros se relacionan con el concepto de competitividad económica y exigen al sistema urbano una eficiencia capaz de fundamentar el crecimiento económico. Los segundos se relacionan con el concepto de sostenibilidad y exigen responsabilidad con el medio, no sólo mediante el control de los impactos negativos derivados de cada actividad, sino cuestionando su conveniencia en algunos casos. En los primeros el ideal de desarrollo está en el fundamento, porque parece lícito pensar que cada sociedad debe aspirar siempre a mejorar su "nivel" de vida. Hay cierta tendencia a pensar es posible hacer compatibles estos dos objetivos, habida cuenta de que el hombre siempre ha sido un transformador del medio en el que vive, creador de lugares artificiales, imprescindibles para su supervivencia en la naturaleza. Se insiste en el papel de la cultura y de la tecnología en su capacidad de encontrar caminos viables de convivencia del hombre con la naturaleza. Pero se evita recordar cómo nuestra cultura actual es capaz de eludir la mayor parte de sus conflictos. La evidencia es que el modelo de desarrollo dominante sigue generando externalidades inaceptables a largo plazo. Desde el punto de vista urbanístico la planificación espacial trata de orientar el "uso del suelo". Aquí ya hay un primer indicador inquietante: el consumo de suelo en los sistemas urbanos se incrementa sin cesar y, en las ciudades europeas, sin correspondencia con el incremento de la población, siempre mucho menor. A pesar de la cantinela sobre el "reciclaje urbano", la rehabilitación de áreas obsoletas y degradadas es, en España, irrelevante si se compara con el crecimiento expansivo de nuestras ciudades. Queda mucho por hacer. Algunos autores ayudan a entender de qué hablamos.

El ya octogenario filósofo noruego Arne Naess⁵ ha distinguido entre ecología profunda y ecología superficial para destacar su posición de rechazo de una posible compatibilidad entre los intereses dominantes del desarrollo, tal y como hoy se entiende, y los intereses del medio ambiente. No hay soluciones de compromiso y, en gran medida, la idea de desarrollo sostenible pertenece a una ecología superficial. El hecho de nuestra cultura industrial y tecnológica, que se ha desarrollado desde Occidente, hoy mundializada, plantea una interferencia excesiva con la naturaleza. Hay que cambiar a pesar de la dificultad que ello entraña. El ideario de una calidad de vida fundado en el incremento permanente del estándar debe ser reconducido a una calidad de vida fundada en valores inherentes, en situaciones concretas y hacia medidas más próximas a necesidades vitales.

⁵ NAESS, Arne, *Ecology, Community and Lifestyle: Outline of an Ecosophy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

Desde una perspectiva diferente Ulrich Beck calificó con éxito nuestra sociedad como una “sociedad de riesgo”⁶, un riesgo transnacional que plantea cada vez con más urgencia la necesidad de hacer converger pensamiento y acción, y de pensar y actuar a la vez a escala global y local. Se siguen generando importantísimas transferencias de irreversibilidad hacia el futuro. Es un hecho que la actual diversidad de las formas de entender nuestra relación con el ambiente genera gran cantidad de conflictos, disputas de todos contra todos en las que ni siquiera es fácil desvelar las contradicciones. Pensemos en actividades como la minería, la pesca, la actividad forestal, la agricultura en sus formas intensivas o la caza y comprobaremos que todas están sometidas a complejos debates. No es necesario acudir a la industria, siempre en expansión aunque se note menos en algunos lugares, para descubrir este estado de conflicto continuo. Pero apenas reconocemos los riesgos a los que nos conduce nuestra manera mineral y convencional de construir la ciudad (fig. 2).



Fig. 2. Valladolid en cantera. Ciudad mineral soportada por infraestructuras ocultas.

Es en este contexto, el de la necesidad de modificar aspectos fundamentales del modelo dominante, convertido en modelo de riesgos, en el que debemos construir una racionalidad útil que admita un pluralismo exigente y que permita soportar determinadas decisiones.

Tengamos en cuenta que la perspectiva ecológica plantea en urbanismo problemas técnicos que no son fáciles de abordar porque la afluencia de materiales y energía a la ciudad, la generación de residuos, la dinámica de los flujos interiores, no son fáciles de medir y de reorientar. Desde hace tiempo muchos expertos se han hecho la pregunta ¿cuál es o cuál puede ser el metabolismo de un sistema artificial como la ciudad?⁷ Sabemos que la ciudad es un sistema disipativo –entrópico–, incapaz tanto de

⁶ BECK, Ulrich, *Risk Society. Towards a New Modernity*, London: Sage, 1997.

⁷ En la colección de ensayos denominada *Cities*, publicada en 1965 por *Scientific American – La Ciudad*, Madrid: Alianza Editorial, 1967-, aparece ya un ensayo dedicado al metabolismo urbano. Apenas se ha avanzado conceptualmente en urbanismo de lo que en los 60, con extraordinario esfuerzo, se comienza a desarrollar científicamente. El conocido trabajo de TJALLINGII, Sybrand F., *Ecopolis. Strategies for Ecologically Round Urban Development*, Leiden: Backhuys Publishers, 1995, hace un enfoque interesante al reconducir los factores metabólicos (cadenas relacionadas con el agua, la energía, los residuos y el transporte) hacia “modelos guía” en los que la forma urbana adquiere relevancia estructuradora. El problema está en que una perspectiva ecológica profunda exigiría incorporar a esas cadenas la afluencia de materia y de energía que tiene lugar en la vida cotidiana de la ciudad, en sus

reorganizarse como de reaccionar a las perturbaciones, de conservar su organización interna si las perturbaciones superan determinados umbrales, por otro lado difíciles de preestablecer. Sin embargo un ecosistema natural posee una precisa homogeneidad en materia de cambios de energía y de materia, con relaciones típicas bien definidas aunque sean interdependientes y más o menos inestables. Habría que establecer en la ciudad la homogeneidad de esos cambios – energéticos, económicos y sociales – y su tipicidad – en el sector edificado, en los flujos de transporte, en los procesos de consumo y contaminación –. En urbanismo se trataría de individualizar y localizar espacialmente esas condiciones. La planificación y el urbanismo deberían adecuarse en esa dirección a las condiciones específicas de cada territorio. Hay numerosos esfuerzos en el terreno experimental o teórico, sin embargo las ciudades se siguen construyendo prácticamente de la misma manera que hace cincuenta años.

Las ideas de Naess, de Beck y de otros nos permiten situarnos, reflexionar con tensión si no queremos reducir los principios a simple palabrería. Ya en 1970, Ian McHarg, preguntándose sobre el lugar de la naturaleza en la ciudad del hombre, insistía en que:

“Antes de convertir nuestras rocas y arroyos y nuestras amables colinas en una masa informe de tejido urbano nivelado, bajo el engaño de que, porque conseguimos esta degradación con la ayuda de bulldozers y pilas atómicas y ordenadores electrónicos, estamos haciendo avanzar a la civilización, deberíamos preguntarnos lo que ello implica en relación con la naturaleza histórica del hombre.”⁸

La evidencia es que nos seguimos haciendo esa pregunta y que seguimos trabajando para conseguir una respuesta satisfactoria.

2. NATURALEZA Y CIUDAD ARTEFACTO. LA DIMENSIÓN REGIONAL DE LOS PROBLEMAS

En la genealogía de lo urbano, la ciudad, lugar de la civilización, aparece en primer lugar como un “claro en el bosque”, el espacio de refugio abierto por la civilización y opuesto a la naturaleza salvaje. Poco a poco la ciudad se rodea de espacios que la sirven –el *ager* al lado de la *urbs*- y explota incluso lo salvaje –la *silva*-, mientras que lo desconocido permanecerá como *terra ignota*, sin nombres, como un gran vacío cartográfico dispuesto para la aventura del hombre. Sin embargo en nuestra actual cultura urbana avanzada la imagen del bosque vuelve de forma inver-

relaciones de producción y consumo. Algo que han tratado de hacer ecólogos relevantes, aunque casi siempre con dificultades para medir con precisión esta “afluencia”.

⁸ Citado en DAUSSEREAU, Pierre, *Challenge for Survival. Land, Air and Water for Man in Megalopolis*, New York: Columbia University Press, 1970.

sa y la naturaleza salvaje ya no es una *terra ignota*, sino el refugio de nuestra esperanza en un mundo más sano y más limpio, también un refugio de valores. Es verdad que la naturaleza no es hostil porque creemos que está definitivamente conquistada y que la naturaleza en estado puro se convierte en un contra ideal de lo mega urbano, espacio de la aventura libre y de un orden distinto. Quizás como destacaba Lewis Mumford, la esperanza de la ciudad descansa fuera de sus límites, cuando la megalópolis corre el riesgo de convertirse en una necrópolis.

La contradicción está en que hoy no sabemos bien a qué nos referimos cuando hablamos de ciudad. Su forma física desborda nuestra capacidad de previsión y presenta características alejadas de una forma perceptible, no sólo en las áreas metropolitanas, sino en muchos territorios donde los conceptos clásicos de ciudad, *hinterland*, aglomeración urbana, espacio rural, etc. se interfieren. Las grandes ciudades en España consumen el doble de suelo que hace sólo 30 años, en gran medida sin apenas crecimiento demográfico. Las ciudades y sus regiones crecen, sus infraestructuras también crecen, desplegando su física de hormigón, acero y vidrio, habilitados para interacciones e intercambios que siempre están incrementándose. Y la arquitectura, cuya costumbre está en el control geométrico del espacio, interpreta este caos como desorden, como un paisaje dinámico de futuro incierto, sin convicción sobre lo que la planificación puede ofrecer.⁹

Es en esta ciudad, en este territorio urbanizado, este inmenso artefacto, donde debemos plantear la relación con el medio ambiente.

Para ello debo plantear una posición de partida que tiene que ver en primer lugar con la idea de que la dimensión de los problemas que hemos de abordar es regional. No existe una escala urbana solvente para abordar la relación con el medio ambiente si no se comienza desde la escala regional, que en cada caso es diferente. Región es un concepto ambiguo. No sin maldad alguien ha dicho que una región es simplemente un espacio de tamaño mayor que el último problema que no sabemos resolver. No me inquieta esto. Cuando hablo de región me refiero a la región natural, que comienza en una aproximación al concepto de región desde la perspectiva geomorfológica, o mejor, fisiográfica. Pero también me refiero a una escala regional flexible y ajustada a la comprensión del tipo de problemas que abordamos en cada caso. Mi interés está centrado en la planificación espacial y esa perspectiva me es de gran utilidad. No me interesa el medio físico en sí. Surge así mi segunda premisa, asociada a una lectura abierta y profunda del paisaje. La herramienta conceptual básica va a ser el paisaje entendido como una realidad dinámica, un espacio vivo en transformación, en tensión, pero también capaz de ofrecer fundamentos culturales y científicos. El paisaje hace referencia a la identidad local y regional y es

⁹ En este sentido son claves para entender la actitud dominante en el campo de la arquitectura dos textos de Rem Koolhaas, recogidos en *S, M, L, XL*, New York: The Monacelli Express, 1995, "What Ever Happened to Urbanism" (p. 958) y "The Generic City" (p. 1238). Su lectura muestra no pocas contradicciones voluntariamente no resueltas.

fuente de valores. En realidad la planificación espacial no hace más que interpretar el paisaje, ya sea conociéndolo, estableciendo normas y precauciones, programando acciones o desarrollando proyectos. Siempre está interpretando el paisaje.

Hay una extraordinaria tradición en este sentido, tanto culta como popular, y es lamentable la pérdida de valor cultural que hemos alcanzado hoy en nuestras acciones transformadoras del paisaje.

En el primer gran tratado del Renacimiento sobre Arquitectura, Alberti afirma, siguiendo a Vitruvio, que las fuerzas de la Naturaleza son poderosas y deben ser respetadas en la elección del sitio y en la instalación que en él se realice. La imagen es la del amigo o, al menos, del aliado respetado. Nuestra cultura es hoy consciente de algunos peligros, pero está lejos de recuperar en la Naturaleza el aliado que sin embargo reconoce en su propia capacidad tecnológica. Vivimos un tiempo en el que tanto las regiones, los territorios en su conjunto, como las ciudades convergen en sus intereses, en la medida en que su interdependencia es difícilmente discutible. Hablar de planificación regional, de ordenación del territorio o de ordenación urbanística, salvando las diferencias de escala o de especificidad de los temas que en cada caso se plantean, hablar por lo tanto de planificación espacial, es saber que existen condiciones y que es necesario salvaguardar los valores que descubrimos en el territorio y que constituyen los que denominamos intereses comunes.

Hans Blumenfeld planteaba ya en 1967 algunos aspectos del desarrollo urbano que deben ser tenidos en cuenta de cara a garantizar un entorno habitable adecuado, y que podemos seguir manteniendo:

- “Hay un conflicto entre movilidad y habitar. En nuestro ansia de llegar a los lugares corremos el riesgo de destruir cada lugar al que merece la pena ir.
- En la medida en que hacemos crecer la producción y el consumo sus residuos contaminan de manera creciente el aire, el agua y el suelo.
- La expansión de las actividades urbanas hace que las funciones centrales se diseminen demasiado como para crear centros atractivos y que los espacios abiertos se troceen demasiado como para configurar áreas de recreo atractivas.
- Áreas enteras se configuran sin forma, tanto los espacios rurales como urbanos pierden su belleza.
- Con el incremento de la distancia y de la diferencia entre el viejo centro, densamente desarrollado, y lo nuevo de baja densidad en las áreas residenciales periféricas, la segregación por clases y raza se incrementa.”¹⁰

Debería sorprendernos que todos estos temas sigan siendo relevantes. Todos ellos tienen escala regional y pueden abordarse desde una perspectiva paisajística.

¹⁰ BLUMENFELD, Hans, “The Urban Physical Environment”, recogido en *Metropolis and Beyond. Selected Essays*, New York: John Wiley & Sons, 1979.

Algunos dirán que ya se han puesto remedios: el gasto –mal denominado ambiental- ha crecido para resolver tecnológicamente el problema de la contaminación, de la gestión del agua, de los residuos o de la energía, y tanto los centros urbanos como las periferias han sido sometidos a una autocomplaciente mejora de las formas, sin duda beneficiarias del incremento del bienestar. Otros dirán que se ha mejorado el aspecto de muchas cosas, fruto del incremento de recursos. Es verdad pero hay que avanzar y analizar sus costes diferidos.

De ello da cuenta la importancia que en la actualidad tienen factores antes considerados simples infraestructuras, sobre todo lo relacionado con el ciclo del agua y con el tratamiento de residuos. De hecho el control y la garantía de la infraestructura necesaria se convierten, junto a la cultura del reciclado, de la reutilización de materiales y de espacios, en pilares del nuevo modelo de desarrollo sostenible. Son temas centrales al lado del ahorro energético y de la búsqueda de fuentes renovables de energía, pero todavía hay que hacer mucho. Hay que conseguir que conseguir que estas preocupaciones sean universales.

Además no sólo es un problema de tecnología, de riqueza dispuesta para su despliegue. La cuestión está en cómo el modelo espacial, los patrones de usos del suelo y los modos de urbanización deben reorientarse para garantizar una relación mejor con el medio ambiente (fig. 3). Hay nuevas estrategias como las Agendas 21, los manuales de buenas prácticas, etc. Pero, en mi opinión, su *timing*, la consecución de objetivos en el tiempo, debe ser cuestionada y reorientada.



Fig. 3. El río Pisuerga a su paso por Valladolid, ¿Naturaleza y ciudad?

Si hablamos de patrones de uso del suelo y de modos de urbanización, y antes de abordar su relación con los procesos naturales, permanecen preguntas previas como ¿es posible limitar las densidades, los consumos de energía y la producción de residuos para evitar que se deterioren las condiciones de vida futuras? Aunque se ha demostrado que las ciudades medianas, de entorno a los 150.000 habitantes, son económica y energéticamente más eficientes, más sostenibles, las metrópolis siguen creciendo. La capacidad tecnológica para la transformación sigue incrementando las posibilidades de intervención y de creación de medios artificiales. La sociedad industrial ha resuelto habitualmente de manera artificial sus problemas de relación con el medio ambiente. El tema energético es clave en la medida en que una energía barata no renovable ha favorecido el crecimiento urbano, incluso un crecimiento fuera de control. Por ello es necesario investigar otros caminos hoy todavía excesivamente circunscritos a la experimentación o a lo ocasional.

La escala regional y la dimensión paisajística deben ser activadas para ello. La planificación espacial plantea la necesidad de una visión general y articuladora de las interacciones que cualquier sociedad introduce en el espacio, una visión que puede moderar la transformación del paisaje. La definición de contextos territoriales homogéneos desde la óptica medioambiental —con referencia la paisaje— puede conducir a instrumentos urbanísticos y a decisiones no limitadas por estructuras exclusivamente administrativas —el municipio, la provincia, la región administrativa...— sino orientadas por escalas ajustadas a las condiciones de partida, mayores y menores, asociadas a las características específicas de los espacios concebidos como lugares.

Hay que tener en cuenta que la actividad del hombre en el espacio es esencialmente transformadora, es decir, tiende siempre a modificar las condiciones de partida. Moderar y orientar la transformación sería el principal objetivo de una planificación adecuada a cada contexto espacial, con el coraje de establecer los principios de no transformabilidad. Se trata de pensar a largo plazo, de ejercitar nuestra capacidad de imponer condiciones al desarrollo físico de imponer límites. Este es el complemento de una ecología urbana desarrollada y capaz de establecer las interacciones del medio urbano —considerado éste como el espacio habitado por el hombre— con el medio ambiente en general y con la naturaleza tal y como se manifiesta en el territorio al que este medio pertenece. Por ello es necesario un nuevo concepto de gestión espacial que no considere el territorio como simple vacío para la expansión urbana y que sea capaz de comprender los procesos naturales activos y de valorar los espacios naturales más frágiles y valiosos, que deben ser preservados de cualquier tensión urbanizadora. Un desarrollo verdaderamente sostenible en tanto que sea capaz de comprender, de adaptar el artefacto humano al medio, adecuarlo a sus condiciones e imponer limitaciones en función de lo que puede soportar el medio. Cuanto más artificial sea el sistema proyectado, más dificultad va a tener en relacionarse con el medio. Esta relación o es interna al propio proyecto o su solu-

ción va a ser exclusivamente tecnológica. La solución no es genérica, pertenece a cada lado, a cada proyecto de intervención.

Sólo programas públicos con la participación activa de los habitantes han permitido alcanzar objetivos urbanos relevantes en la gestión del agua o en el uso de energías renovables, con un compromiso grande del diseño urbano y arquitectónico: materiales, infraestructuras, disposición de los espacios públicos, uso de la vegetación etc. *Reutilizar, reciclar, rehabilitar* son palabras que ya encierran principios decisivos para la ecología urbana. Porque es en nuestras ciudades, tal y como ya son, donde hay necesidad de mejoras, necesidad de proyectos concretos fundados en el conocimiento ecológico. Pero también hay que ser capaces de introducir nuevos criterios proyectuales, asociados a lo que de la ecología aprendemos, no sólo en la expansión de la ciudad, sino en sus vacíos internos, en sus *brownfields* (fig. 4), en la transformación de lo existente.

Hace poco le escuchaba al profesor Campos Venuti decir que un árbol mediano absorbe 170 kilogramos anuales de dióxido de carbono y que un automóvil emite 170 gramos de dióxido de carbono por kilómetro. Proponía que la autopista norte que bordea Bolonia, en proyecto, se convirtiera a lo largo de sus 40 km. en un gran "río" verde. Pensemos en la necesidad de garantizar la permeabilidad de los suelos, proyectar áreas de recarga o la de establecer continuidades en los espacios de parque asociadas al curso posible del agua en inundaciones, que a la vez organizan el sistema de espacios libres e incluso permiten la propia gestión de reservas y de depuración con sistemas naturales, como se planteó en Curitiba, son temas de gran relieve e inciden directamente en el diseño urbano.¹¹

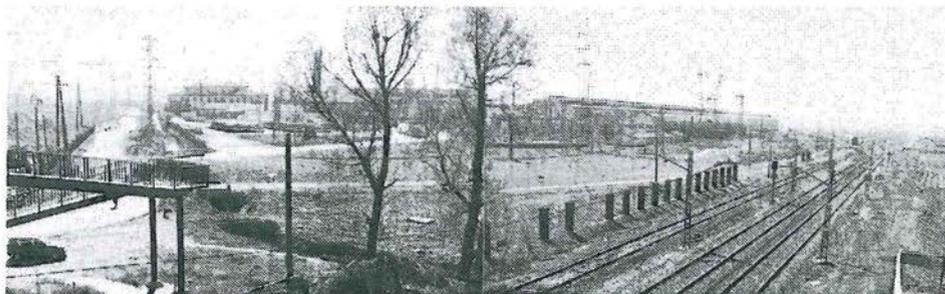


Fig. 4. Valladolid. Espacios infrautilizados o abandonados -brownfields-. Necesidad de acciones de reciclado

¹¹ Entre las propuestas orientadoras o breves manuales destaca en mi opinión y por su utilidad el breve documento *Try this Way. Sustainable Development at the Local Level*, del European Council of Town Planners, Londres 2002 – www.ceu-ectp.org -.

Si el tema del agua se destaca como uno de los principales objetivos ambientales, la no interrupción de los sistemas superficiales o subterráneos de los flujos de agua, este objetivo, tiene consecuencias proyectuales. Cuando se desarrollan los factores a tener en cuenta, el objetivo se clarifica. Por ejemplo, no hay que tener sólo en cuenta la retención o acumulación de agua, con fines diversos, sino también la infiltración: hay que facilitar la permeabilidad de los terrenos para la recarga de acuíferos por el agua de lluvia. Por lo tanto no se puede pavimentar todo de manera impermeable, sino que hay que garantizar mediante parámetros objetivos, en cada caso, la recarga. Esto sólo puede conseguirse habilitando una reserva de espacios para ello. Su relación con el sistema de parques y la adecuación de la vegetación, cumpliendo no sólo funciones protectoras, delimitadoras o de amenización del espacio, sino incluso favoreciendo plantas capaces de absorber contaminantes, es clara. De hecho, en cada caso, el programa ofrece una referencia a la calidad del espacio en relación con cada uno de los aspectos tratados. En el caso anterior, el agua puede ser un elemento de variación y coherencia del proyecto, tanto en los cursos fluviales como en las zonas de acumulación y reserva. Es decir, lo que se está proponiendo, como ya hicieran McHarg y otros, es incorporar sistema natural del agua en el proceso de concepción del plan y del proyecto, y hacerlo con cada uno de los otros aspectos del desarrollo sostenible. Se sabe que no es posible añadirlo al final. Sólo estando dentro del propio proceso es viable y real alcanzarlos. Y aquí hay tanto un problema de concepto como un problema de diseño que deben ser abordados.

Ello conduce a la conciencia de que una sola acción de diseño puede estar alcanzando varios objetivos y cumpliendo varios criterios simultáneamente: el concepto de espacio público o el simple uso del arbolado pueden facilitar el cumplimiento de objetivos que tiene que ver con el agua, con el ruido, con el uso de la energía, etc. Por ejemplo, si se cumple el objetivo de alterar mínimamente las características geomorfológicas del emplazamiento, no sólo se está garantizando la conservación de los suelos, se está fomentando un diseño urbano más complejo y variado, se está ahorrando energía al promover un movimiento de tierras mínimo, se está facilitando un sistema natural de escorrentía y se está ofreciendo un marco apropiado para la coherencia y adaptación del ecosistema resultante. Algunos proyectistas deberían comenzar simplemente recuperando su sentido del relieve, el respeto a la topografía, su sensibilidad hacia los sistemas hidrológicos y su conocimiento de la vegetación y de sus funciones protectivas. Se ha escrito mucho sobre la capacidad que una vegetación adecuada tiene para amortiguar ruidos, proteger de los vientos y facilitar ligeras mejoras microclimáticas, además de su función delimitadora. Sin embargo la mayoría de las plantaciones que se realizan en las urbanizaciones, a veces después de haber destruido una rica vegetación preexistente, son un desastre. Ni siquiera sirven para dar sombra. Lo mismo ocurre con las tipologías de agrupación de la edificación, ajenas a la orientación, a la creación de espacios de salvaguardia, o al mínimo sentido del espacio público. Hay una penuria en los pro-

yectos de urbanización y una incapacidad de lectura del paisaje evidentes. Pensemos las deficiencias en el concepto mismo de los desarrollos urbanos. El proyecto es el que garantiza, a partir de los adecuados parámetros y criterios establecidos por el plan, que el fomento de usos mixtos y la administración de la densidad permitan regular la accesibilidad y la afluencia, incluso la seguridad de los espacios urbanos, etc. Insisto en que siempre he pensado que una buena idea de proyecto es la que soluciona varios problemas a la vez. Necesitamos de una manera de pensar diferente, articulada e integradora. No es posible mejorar la relación del artefacto urbano con el medio ambiente sin consecuencias en la forma urbana.

Pero pensar la ciudad desde la ecología trasciende las posibilidades de la planificación espacial. No quiero decir que una ecología urbana no pueda formar parte de una estrategia de proyecto del espacio, sino que la perspectiva ecológica plantea algo más que el estudio y la valoración de los espacios o paisajes, de las condiciones geomorfológicas y ambientales de cada territorio, incluso cuando introducen el papel de la agricultura urbana y la búsqueda de conexiones entre naturaleza y diseño del espacio. Una perspectiva ecológica implica un balance global del sistema urbano en los términos de sus interacciones precisas, exige plantear el sistema urbano en su territorio como un sistema integrado, en el que las relaciones entre las especies que lo habitan y el ambiente habitado —entre lo biótico y lo abiótico— sean establecidas objetivamente. Sin olvidar que las ciudades son espacios básicamente artificiales, en los que la biodiversidad ha ido progresivamente reduciéndose, homogeneizándose. Hablar de la relación entre asentamiento humano y medio ambiente debe llevarnos a plantearnos la optimización energética de nuestros sistemas, a replantear permanentemente el consumo de recursos renovables, debe acercar el proyecto de los espacios a la consideración global de la relación entre procesos naturales y urbanización, y también debe acercarnos a una reconsideración de nuestros paisajes construidos, no exclusivamente con una intención de corrección de impactos, sino con una aproximación a formas de integración.

La clave de la calidad ambiental está, por ello, en la resolución en su origen de los problemas que tenemos planteados.

3. EL PAISAJE COMO REGLA

La relación de lo urbano con los procesos naturales comienza en un conocimiento del paisaje mismo —incluidos sus contenidos culturales—, fundado en el conocimiento profundo de lo que vemos, precisamente porque sabemos, como decía González Bernáldez, que la explicación está en lo que no vemos. En la planificación espacial el éxito descansa muchas veces en lo que se puede evitar, en aquello que permanece y en lo que no se podrá ver, simplemente porque no ha ocurrido.

El paisaje es el sistema donde el clima, la geología, el relieve, la disposición de los acuíferos y de los cursos de agua, la vegetación, la vida natural salvaje y los usos del suelo, tradicionales y modernos, son, todos ellos, elementos críticos. El paisaje es siempre el paisaje del hombre, que ha ido contribuyendo a su forma ya que durante mucho tiempo lo ha ido construyendo lentamente. No podemos mantener nuestra ceguera en la interpretación del paisaje, demasiado asociada a una lectura ociosa y poco comprometida, a una reflexión cultural urbanita, incluso erudita, aparentemente rica o radical pero escasamente formada. Hablo de una lectura del paisaje útil para tomar decisiones colectivas.

Hay una gran tradición, como decía, tanto culta como popular, de construcción arraigada en el paisaje. En este terreno el diseño urbano debe aprender a trabajar en un espacio que ya tiene forma: no existen territorios vacíos. Y debe renovar sus planteamientos trasladando al primer plano el objetivo de crear un espacio habitable integrado en la naturaleza, no bajo formas de camuflaje o decorativas, sino incorporando una reflexión amplia sobre los procesos naturales y culturales que han dado forma al paisaje, reconociendo sus rasgos, descubriendo las oportunidades que la naturaleza ofrece en cada lugar, siendo conscientes de las limitaciones e incorporando los datos que la ciencia puede ofrecer al proyecto de los espacios.

Se puede aprender mucho de estructuras y tipos desarrollados en culturas como la mediterránea, eminentemente urbanas y a la vez rurales, conformadoras de territorio, a veces problemáticamente o con grandes déficits, aprender de lógicas y estrategias en las que la simple elección del sitio, la orientación o los materiales, las formas de agregación de lo edificado, los elementos urbanos y constructivos, los espacios repetidos sistemáticamente como el patio, el jardín o los huertos, el zaguán, el pórtico, la solana, las galerías...son el mejor manual de arquitectura ecológica.

Cuando promoví la edición en castellano de *Design With Nature* de Ian McHarg¹², trataba de facilitar que se comprendiera mejor una perspectiva específicamente espacial y no sólo cuantitativa de abordar los problemas de la planificación ecológica. Soy arquitecto y para una comprensión acertada de la relación del hombre con su entorno natural me interesa aquello que tiene dimensión espacial, aquello que se sabe porque se puede mapear y dibujar, se puede proyectar. Pero hay que superar la creencia de que la ciudad es algo aparte o antitético de la naturaleza. En Alberti, en Francis Bacon cuando afirma a principios del XVII que sólo comprendiendo a la naturaleza se la puede controlar, o en el Rousseau que se esfuerza en encontrar al buen salvaje en su naturaleza originaria, a pesar de los puentes que establecen, se manifiesta la cultura occidental dominada por el sometimiento esforzado de la naturaleza al orden artificial. Nuestras ciudades y los territorios urbanizados dan prueba de ello.

¹² McHARG, Ian L., *Proyectar con la Naturaleza*, Barcelona: Gustavo Gili, 2000 (Primera edición: *Design with Nature*, 1969, introducida por Lewis Mumford).

La intención de la planificación del paisaje consiste en desarrollar una idea del hombre considerado parte en su entorno natural, una idea que no es inmediata. Pero es compatible con el reconocimiento de la cultura de cada territorio y de su dinámica, con el reconocimiento del papel imprescindible de nuestra capacidad tecnológica. Es una idea creativa, abierta al cambio y alejada de un simple conservacionismo. Y si es limitativa lo es en la medida en que el cambio de dicho entorno no puede realizarse sin conciencia ecológica. La dificultad reside, precisamente, en cada proyecto que emprendemos.

El interés de McHarg por la ecología aplicada surgía de la necesidad de replantear los métodos de la planificación espacial. Como demostró en su programa de televisión, *The House Where We Live In*, identificado entonces con los postulados de un ecologismo emergente, la defensa de la naturaleza debía estar bien fundada científicamente, y la planificación urbana y territorial debía recomponerse a partir de ese conocimiento.

Si hoy comparamos el uso de muchos SIG con los rudimentarios ejemplos manuales de "overlay-mapping" de McHarg, lo que sorprende es la banalidad tecnológica de los primeros. Si seguimos aspirando a buscar las soluciones más idóneas, mejor adaptadas, estableciendo los límites y la oportunidad de la transformación, la tecnología no basta. Aprendamos de la búsqueda de idoneidad en la naturaleza, que Darwin denomina adaptación, utilizando indistintamente los términos de *fitness* y *adaptation*, de la capacidad de los organismos para adecuarse con acierto a un ambiente determinado. El ambiente más idóneo es aquél en el que la energía necesaria para mantener el bienestar del organismo o artefacto es la menor posible. Pero este concepto en nuestras ciudades no puede sólo fundarse en argumentos ambientales, ya que se apoya en matices perceptivos, a veces confusos. El planificador o el proyectista, en un marco de percepción plural y polémica, realiza un trabajo de mediación estableciendo propuestas como parte de la adaptación cultural dirigida a mejorar la salud global del sistema de asentamiento.

Se ha sostenido que lo nodal de la planificación es la interrelación entre saber y actuar. Hay una planificación proyectual que tiene que ver con el proyecto de objetos específicos, una presa, una carretera, un puerto, un edificio o un grupo de edificios. Sin embargo la planificación comprensiva comporta una amplia gama de elecciones relacionadas con todas las funciones y las actividades propias de un área, de un espacio determinado. Su objetivo intrínseco es la solución de problemas y de contradicciones, por lo que acude a la mediación normativa y a formas de compensación entre los sujetos implicados. Dicha mediación es el cauce para establecer compromisos sobre el espacio de cara al futuro, pero en absoluto es un mecanismo para adelantar el futuro. Su virtualidad está en lo que conoce, en lo que sabe, en el paisaje mismo antes y después del proyecto.

Por ello no podemos seguir sin evaluar los resultados. La introducción metodológica de escenarios, indicadores y de simulaciones proyectuales puede permitir

una verificación de los resultados. El camino hacia la sostenibilidad es un proceso de cambio permanente en el que es imprescindible disponer, de forma permanente, de la información necesaria para conocer si el territorio evoluciona en el sentido deseable. Los *indicadores medioambientales* constituyen elementos esenciales en una estrategia de este tipo. Desde el punto de vista urbanístico, son el resultado de mediciones estables de cada uno de los componentes del modelo urbano y territorial asociado al objetivo global del desarrollo sostenible. Permiten monitorizar las situaciones, valorar el presente y tomar decisiones informadas de cara al futuro, conocer qué iniciativas contribuyen al desarrollo sostenible y cuales otras deben ser reconsideradas, haciendo de sus objetivos una realidad tangible, verosímil, contrastable, susceptible de ser debatida y que permite por tanto la participación real en torno a propuestas concretas y no a conceptos nebulosos y abstractos.

Si tenemos dudas, acerquémonos a los lugares, sintamos los paisajes en proceso de transformación o antes de ser transformados. Hay reglas que sólo pueden descubrirse con los zapatos, caminando y mirando de cerca. Recordemos a Martínez de Pisón cuando nos dice que no hay paisaje sin dolor.

4. EL PAISAJE COMO ESTRUCTURA

Aceptemos la proposición de que la naturaleza es proceso, que la naturaleza es interacción, que responde a leyes y que representa valores y oportunidades para la el uso del hombre, con ciertas limitaciones y algunas prohibiciones, afirma McHarg. El trabajo del urbanista es el del buscador de salud y de bienestar colectivos. Para ello la ciencia no es el único modo de percepción necesario y se necesita la creatividad del artista para llegar más allá, pero sólo la ciencia ofrece una aproximación tangible a la realidad apoyada en sus mejores evidencias. La clave de la aportación de McHarg estuvo en su capacidad para establecer principios claros desde los que desarrolla un análisis que relaciona la forma del paisaje con los usos del suelo, concebido todo ello como instrumento de gestión del futuro del territorio, al servicio de una planificación regional y urbanística renovadas. No es un problema de información, sino de conocimiento.

En la ciudad-región contemporánea, sin límites y sin forma reconocible con independencia de su tamaño, sólo una interpretación del paisaje que sea fruto de un profundo conocimiento del territorio va a permitir mantener cierto nivel de coherencia en términos de forma. Sólo el paisaje va a facilitar una comprensión estructural de la forma de la ciudad-región, gracias a que su sustrato físico, geomorfológico, que permite manejar la gran escala incluso con una lógica visual. El paisaje se reconoce a escala territorial básicamente por la superposición de tres estructuras sobre un medio natural concreto: la parcelación, el viario –las infraestructuras de transporte- y el poblamiento. Sobre dicho sustrato físico y las alteraciones históricas que el

hombre ha ido introduciendo, sobre su poblamiento y sus rasgos, y sobre las estructuras que lo hacen accesible, la lectura de la ciudad-región sigue siendo viable formalmente.

Por eso decimos que la estructura de la ciudad futura, absolutamente dependiente de la existente, es paisajística. Sin embargo para que ello sea útil se requiere un esfuerzo de conocimiento al que todavía no estamos habituados. Porque también, como ha sostenido Paul Virilio, “el paisaje es el más allá del medio ambiente”.

A escala territorial cabe pensar en interrelacionar los sistemas humanizadores elementales, con el paisaje como fundamento de su geometría: el sistema de movilidad y transporte, desde los espacios de residencia y de trabajo; el sistema de servicios básicos, clave de la sostenibilidad del proyecto de calidad de vida; el sistema de ocio, sobre redes inmersas en el sistema paisajístico. De esta manera lo urbano difuso, la forma futura de la ciudad, parte del heterogéneo aglomerado de objetos que se levanta en torno a la red de carreteras, sobre un campo urbanizado y entre espacios más o menos humanizados, de valor y función diferentes, tanto por sus cualidades como por los procesos naturales a los que responden. Podemos reconocer secuencias de espacios que dejan de ser la ciudad sin dejar de estar relacionados con lo urbano. La clave abandonada está en la propia estructura natural e histórica del territorio – profundamente antrópica en Europa–, en la potencial revitalización de los escalones paisajísticos de la jerarquía urbana, incluido el perfeccionamiento de la imagen urbana del municipio. Se trata de un espacio en el que sin duda es posible:

“...individuar sistemas locales con significativos niveles de congruencia entre las formas sociales, económicas y de asentamiento; sistemas dotados de identidad propia que no es posible reconducir a la imagen urbana concéntrica tradicional.”¹³

Esta identificación nos habla de las piezas de un mosaico, donde es posible reconocer la solvencia y la lógica de muchos de los fenómenos no planificados. La cuestión de la forma sigue siendo determinante: ¿cuáles son los principios de localización y asentamiento que materializan determinada configuración formal? Es posible encontrar factores de diferenciación y situaciones estables en los procesos: el sistema de asentamientos original, los recorridos existentes, la orografía, las peculiaridades locales en el desarrollo social y económico, las relaciones urbanas de

¹³ BOERI, S., LANZANI, A., MARINI, E., *El territorio che cambia*, Milano: Segesta, 1993. El primer gran texto italiano sobre la *città diffusa* es el publicado por Francesco Indovina (Venezia: Daest, 1990), aunque autores como Boeri y Lanzani lo anticiparon a finales de los 80. La complejidad de la forma urbana contemporánea, el territorio urbanizado de Europa Occidental ha acumulado descripciones diversas. Entre ellas destaca también la realizada por François Ascher en *Metapolis ou L'avenir des villes* (Paris: Odile Jacob, 1995). Frente al mosaico, la capilaridad de la urbanización generada a partir del viario existente en territorios muy poblados ha facilitado referencias no siempre útiles, como los fractales, en la búsqueda de una comparación de la “forma”. La raíz de esta comprensión, siempre difícil, sigue estando en los procesos territoriales que la generan, en sus raíces multiculturales y económicas.

frontera, la preeminencia de actividades escaparate a lo largo de las vías rodadas, determinados lugares singulares, etc.

Las Directrices de Ordenación de Valladolid y Entorno¹⁴ plantean un proyecto para la aglomeración urbana con una perspectiva paisajística. Lo que hace poco era sólo una ciudad central está comenzando a ser una pequeña ciudad-región, un sistema policéntrico de núcleos de diferente tamaño que se transforman a la par y por ahora con altos costes y externalidades, por falta de cooperación, por el desgaste de la competencia interna, por la colisión de sus estructuras físicas que ya no se someten al dictado de la ciudad central. El Modelo Territorial propuesto por las directrices se apoya en la evolución real de la aglomeración urbana. Se trata de aprovechar las tendencias positivas del modelo territorial existente y reconducir las negativas. Para ello el sistema urbano se desdobra en un “Sistema Urbano Continuo” y un “Sistema Urbano Discontinuo”, buscando reforzar la compacidad del primero y controlar la dispersión de usos urbanos en el territorio. Las Directrices fomentan un desarrollo urbano polinuclear, estableciendo centros intermediarios en el entorno de la ciudad central. Para todo nuevo desarrollo urbano se exige tanto la adecuación de las actividades a la naturaleza de los espacios como la disposición de las infraestructuras y servicios necesarios en cada caso. Cada Municipio comprendido en su ámbito tiene una identidad histórica específica, arraigada en las condiciones geomorfológicas y tipológicas de su contexto singular. Entre todos ellos y en sus relaciones consolidadas, configuran una estructura coherente de asentamientos y de organización del territorio cuyos valores históricos deben ser salvaguardados.

El contexto político sólo permitía un trabajo de contención, al no existir acuerdo sobre el modelo territorial, ni desearlo en muchos casos. Se trata más de prevenir y de evitar que de componer desde la técnica territorial un sistema que la política es incapaz de ofrecer. La imagen objetivo que las Directrices plantean consiste en un conjunto territorial complejo análogo a un mosaico en el que lo urbano se mezcla con un paisaje agrario productivo, y con un conjunto diverso de espacios naturales, montes, bosques y riberas. El sistema de redes de infraestructuras y de servicios articula dichos espacios, dotándolos de accesibilidad y de calidad funcional. Las directrices entienden que son el paisaje y sus valores, sus lugares, la clave estructural para el futuro de la aglomeración urbana. En primer lugar se destacan los lugares

¹⁴ Primera experiencia de planificación regional en Castilla y León, realizada por el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid bajo la dirección de Juan Luis de las Rivas: documento aprobado por Decreto 206/2001 de 2 de Agosto, de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, sometido a lo establecido en la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de Castilla y León para las Directrices de Ordenación Territorial con ámbito subregional. Es sorprendente cómo un trabajo como el de las directrices, poco apoyado al principio tanto por los gobiernos como por sus oposiciones, profundamente rechazado desde el sector inmobiliario, ha ido calando poco a poco y se ha convertido en referencia de muchas posturas dispares. Ver DE LAS RIVAS, Juan Luis (et al.), *Avance de Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y Entorno*, Junta de Castilla y León, 1998; www.jcyl.es/jcyl/cf/dgvuot/directrices-ot/doas/dotvaent/dotvaent.htm. También en www.uva.es/iuu.

ecológicamente más valiosos o sensibles, estableciendo un sistema de protección estricto. En segundo lugar, el proyecto revisita los conceptos de corredores verdes y de sistema metropolitano de parques para conformar una red de espacios abiertos más o menos accesibles que faciliten el disfrute del medio rural, de la naturaleza y del patrimonio cultural, proponiendo una estructura alternativa a la construida que modere sus efectos sobre el medio (figs. 5, 6 y 7).



Figura 5. Valladolid. Red de corredores verdes y sistema metropolitano de parques: puesta en valor del territorio rural.

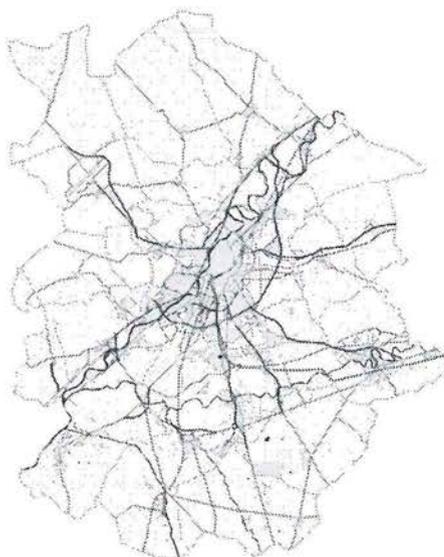


Figura 6. DOTVAENT. Infraestructuras de transporte.

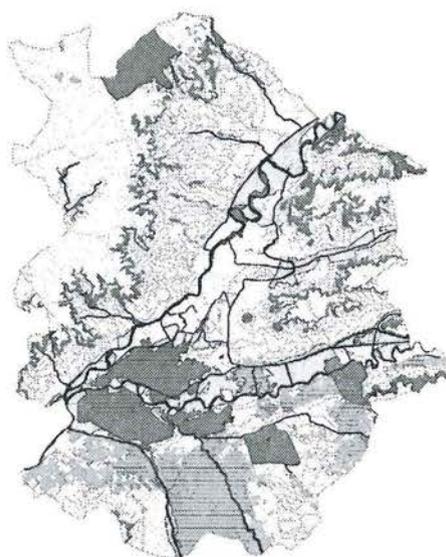


Figura 7. Paisajes protegidos.

Se trata de reconocer los paisajes concretos, las formas del territorio. Un sistema de lugares en el que el paisaje cumple la función de estabilizador, a pesar de la interacción que los flujos de personas, de mercancías y de información parecen imponer al territorio. Aquí la forma del espacio libre, del paisaje vacante, debe adquirir un protagonismo definitivo en función de sus diferentes tipologías: espacios continuos y extensos, pequeños espacios intermedios... liberándose de imágenes estandarizadas propias de la ciudad continua: el parque, el huerto, el jardín. Pero sobre todo liberándose de su condición de vacío, de espacios disponibles para cualquier uso. Los procesos naturales e históricos son los que ajustarán sus significados concretos. El elemento estructurante característico de lo metropolitano, el sistema de movilidad que garantiza el acceso colectivo y establece los diferentes grados de accesibilidad deseables, sin ser reducido a complejas y caras redes arteriales, sino que comienza en lo preexistente. La forma de la ciudad difusa puede corresponder al desarrollo de "ecologías" complementarias, sobre el desarrollo de las relaciones estructurales nuevas y preexistentes, tanto a la articulación conectiva como al lugar singular. Su falta de "densidad" se complementa con acciones dirigidas a fortalecer las densidades existentes.

La flexibilidad de esta interpretación estaría siempre vinculada a la interpretación del paisaje local, la capacidad para interpretar adecuadamente cada territorio. La congruencia local, la aproximación de diferentes ámbitos del saber sobre el territorio, parecen imprescindibles. Sin embargo, el concepto ambiguo de lo urbano-metropolitano ha

tendido a obviar, en su vorágine uniformadora, los potenciales de la estructura espacial preexistente, del paisaje heredado. Hay un predominio de lo sectorial y de la acción fragmentada que sólo son solidarios cuando descubre los déficit de su propio producto. La visión regional no puede ser sólo residencial, ha de establecer limitaciones.

5. ARQUITECTURA DEL PAISAJE. PRIORIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO

He insistido en que la ciudad misma –y no sólo las grandes ciudades- deja hoy de ser un espacio delimitado. Pienso que poco a poco está adquiriendo el carácter una gran infraestructura, heterogénea y hecha de fragmentos difíciles de interpretar, ocupando espacios cada vez más amplios que se van habilitando para hacer posible actividades muy diferentes. Las obras públicas ligadas al transporte son cada vez más los espacios más relevantes, no sólo porque hacen accesible el espacio, sino porque la percepción de la ciudad se realiza desde ellas. Por ejemplo, en Madrid son las grandes estructuras de la M-30, M-40, M-50 y las radiales las que establecen la lógica urbanística. Si nos fijamos en la M-40, su trazado ha hecho visible un paisaje antes invisible. Es la visión desde la carretera y no sólo la visión de la carretera la que hay que tener en cuenta. Las rondas urbanas penetran en espacios antes casi desconocidos y revientan la ciudad, haciendo evidentes sus partes de atrás, mostrando lo inadecuado de un urbanismo casi siempre demasiado denso y desarticulado, una realidad de colisión de edificaciones muy dispares, con grandes estructuras de servicios entre ellas, etc. Este es un aspecto que no se tiene en cuenta. No creo que sea posible un paisaje perfecto, la ciudad en su vorágine es siempre algo incompleto. Por ello, lo ecológico es mucho más importante que lo visual, y necesitamos avanzar mucho para saber evaluar los procesos urbanos, el funcionamiento de la ciudad.

El sistema predominante para ir alcanzando los objetivos de la conservación ambiental es el normativo. Se trata de desarrollar un amplio sistema de legislación ambiental, fundado desde el consenso internacional, e imponer exigencias y controles ambientales a todos los procesos modificadores del medio. Es una vía política conducida por instrumentos legales y procedimientos administrativos. Una vía tan sólida que a algunos les permite rechazar la planificación regional, confiando exclusivamente en el sistema de tutela ambiental. La planificación sería así básicamente sectorial, ya que existe una legislación ambiental de referencia y un proceso de toma de decisiones interadministrativo en el que participan los veladores del ambiente.

De esta manera se puede obviar cómo se producen los fenómenos concretos en los lugares concretos, el espacio donde las interacciones tienen lugar con independencia de la capacidad de previsión de las evaluaciones realizadas. Desaparece la arquitectura; y no sólo la arquitectura.

Por ello, en primer lugar necesitamos reflexiones generales porque sólo ellas permiten en cada territorio un sistema de interpretaciones concreto, componer al me-

nos un marco de referencia a los desarrollos sectoriales y permiten trasladar al espacio los principios definidos por la legislación ambiental, sus tensiones y contradicciones.

La planificación espacial sirve para plantear articuladamente lo que en el espacio "tiene lugar". El conocimiento más o menos objetivo de la realidad conduce, como primera tarea, a la programación de los contenidos de la ordenación. Para garantizar sus objetivos la planificación cuenta con diversas herramientas. Los planes no trabajan aisladamente y para ser eficaces necesitan de una legislación sectorial de referencia adecuada –transportes, aguas, residuos, propiedad, actividades, espacios naturales, etc.–, de una instrumentación directa o indirecta de la financiación de sus objetivos –políticas oficiales de suelo y vivienda, sobre patrimonio...–, de una política medio ambiental de carácter global y adecuadamente financiada –más allá de la simple tutela– y de una política global de infraestructuras de transporte y un sector privado capaz de tener iniciativa, no exclusivamente rentista, y de invertir en el territorio. Asimismo en el espacio repercuten políticas oficiales consolidadas, como las educativas, sanitarias y de servicios básicos.

Pero si no trasladamos a cada proyecto, a cada proceso transformador, la voluntad de una relación positiva y coherente con el medio ambiente, fracasamos (fig. 8).

El primer reto sigue estando en saber administrar el crecimiento y la transformación, en aplicar la inteligencia reflexiva y no sólo la tecnológica, en ello¹⁵. Hay por ello que cuestionar la mentalidad dominante que reconduce cualquier problema a una cuestión de infraestructura tecnológica. No me refiero a los sistemas de infraestructuras ambientales relacionados con el ciclo del agua –acumulación, abastecimiento y depuración–, con el tratamiento de residuos sólidos, su recogida selectiva y su reciclado, y con la disminución de la contaminación atmosférica. Me refiero a que se cree que se puede hacer cualquier cosa y si hay problemas se ponen luego los remedios. La economía expansiva con sus prisas despliega su capacidad inversora y ha creado todo un sistema de empresas y de tecnologías dirigidas a cubrir las demandas, con el efecto de incrementarlas. Nadie discute su necesidad, pero puede cuestionarse que la salida deba estar exclusivamente en el remedio tecnológico. Es la perplejidad de una cultura artificial que piensa que el único camino viable para resolver los problemas relacionados con el ambiente sea el incremento de su condición artificial. Quizás por ello Odum comienza su libro divulgativo sobre ecología con el relato del ajetreado vuelo del Apolo 13, destacando el contraste entre el sistema de la cápsula espacial, la imprecisión de los remedios, el ingenio tenso desde el que se contempla la Tierra, el verdadero sistema que soporta la vida. Hay un problema de valores.

¹⁵ Aquí es donde el debate sobre el desarrollo sostenible nos conduce siempre a la necesidad de una mayor participación en la toma de decisiones. El interés colectivo exige la colaboración de la sociedad afectada, superando tanto el discurso exclusivamente técnico como el debate de trinchera política. No se trata de "defender posiciones", sino de dialogar, discutir y polemizar sobre asuntos concretos, fomentando perspectivas integradoras.



Figura 8. Villamuriel del Cerrato, corredor de acceso a Palencia. Propuesta del autor para la ampliación urbana a partir de los rasgos locales del paisaje

Nuestro trabajo en las Directrices de Ordenación Territorial de Segovia y Entorno (fig. 9) considera que el rico patrimonio territorial del ámbito compone el más importante recurso local y regional. En zonas de atractivo singular, como Segovia, y dentro del espacio de influencia de una gran área urbana, la región de Madrid, los municipios menores saben competir en la oferta de determinados productos inmobiliarios y se benefician del auge de un nuevo estilo de vida, lleno de contradicciones, que busca una mayor relación con la naturaleza pero que la agrade en su propio despliegue. Se producen nuevos déficit y necesidades, la red de carreteras se utiliza intensivamente y se incrementan las carencias en infraestructuras y servicios. La moderación de la expansión necesita de la rehabilitación de lo existente y en patrones de desarrollo arraigados en los paisajes locales, donde lo nuevo conviva creativamente con lo viejo. Por ello las Directrices consideran clave la consolidación del sistema de centros urbanos y rurales tradicionales, mediante el fomento de crecimientos urbanos continuos, compactos y complejos de cara a garantizar la eficiencia de los recursos territoriales, la calidad funcional de los

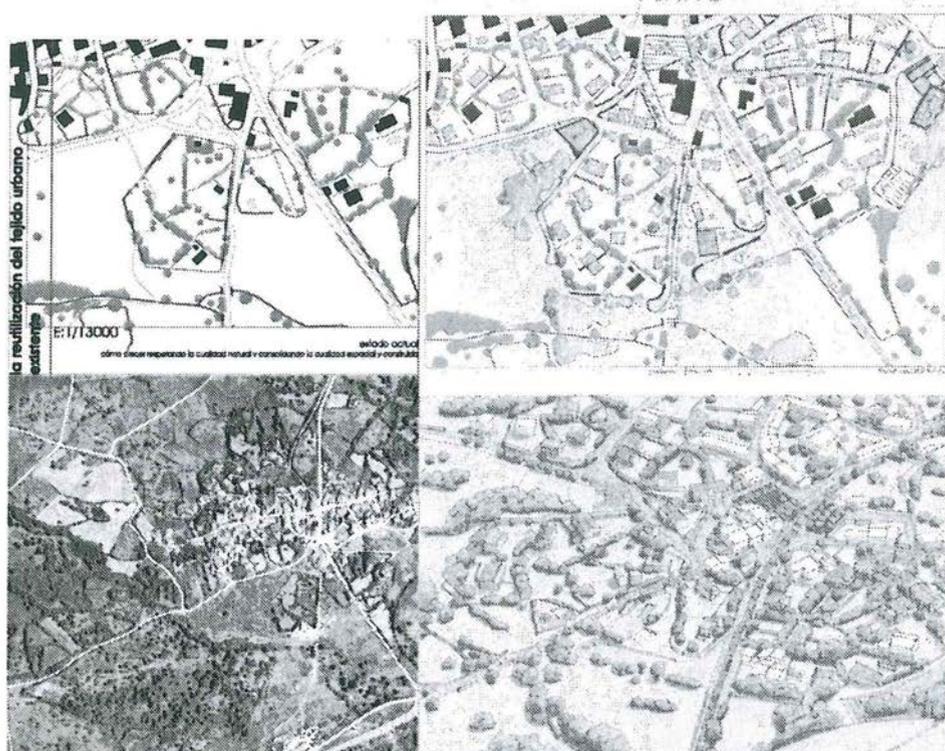


Fig. 9. DOTSE. Sotosalbos, Segovia. Modelo de urbanización conservando la estructura tradicional del asentamiento.

servicios disponibles o programados y la revalorización de la estructura funcional del territorio en su conjunto. Deben respetarse los parajes tradicionales valiosos en los bordes de los núcleos de población o interiores a los mismos (vegas, laderas con vegetación, plantíos, huertos y prados, linderos de piedra o arbolados, descansaderos y eras...). Las nuevas edificaciones se adaptarán -en su implantación y en la disposición de sus elementos, no figurativamente, ya que no debe negarse la nueva arquitectura de calidad- a la configuración originaria y evitarán destruir el arbolado, los regatos o pequeños cursos de agua y los caminos, procurarán no destruir los muretes y otros elementos tradicionales de división parcelaria. A los planes locales se les exige fomentar el crecimiento sólo en los corredores y zonas mejor servidos, tanto en la instalación de primera como de segunda residencia o las vinculadas al desarrollo de actividades económicas, facilitando desarrollos compactos con diversidad funcional, garantizándose la dotación de infraestructuras o su refuerzo.

Insistir en la forma física como problema no significa desdeñar su dependencia de otros factores, sino destacar de todos éstos su influencia en la configuración de los lugares y de los objetos en el territorio. Es verdad que la escala regional impone

reflexiones que para nada tienen que ver con la escala local, pero también es verdad que en cada escala existe una percepción formal, y que frente a los factores de dimensión de los problemas, la orientación hacia el espacio físico es la que nos permite desarrollar un sentido de la medida acorde con ellos, a la vez que plantear lo que específicamente condiciona o interfiere las formas, su estructura y su dimensión. El diseño que plantea cada proyecto urbano es un factor determinante de la calidad ambiental de los nuevos desarrollos, dependiente de su calidad ambiental, funcional y formal, y coherente con todos los requerimientos que caracterizan la vida cotidiana del espacio urbanizado. Sin embargo domina la escena un diseño urbano descuidado, improvisado, vulgar y de mala calidad, pero sin duda ajeno a los procesos naturales. La planificación espacial no puede perder su condición configuradora, su interés por la forma de cada actividad en el territorio y, sobre todo, la integración de unas con otras, adecuando la configuración de los asentamientos, los sistemas de lo construido, al complejo de necesidades que en cada lugar se presentan.

Si el centro de la reflexión sobre la planificación espacial está en la integración del hábitat humano con la "naturaleza" -incluso cuando sabemos que ésta permanece condicionada por nuestros artefactos- esta reflexión ha de ser tenida en cuenta por todo aquello que puede transformar el espacio.

Si defendemos la raíz cultural del paisaje estamos defendiendo su condición de intermediación, su implicación con la creación de significado, estamos en el espacio de la relación entre hombre y naturaleza. El paisaje recibido es la medida de esa relación y sin renunciar al conocimiento científico del paisaje, de sus elementos y de la composición de los mismos. Estamos ante algo que representa modos de vida y sistemas de valores: "La edificación de los paisajes es un acto que comporta experiencias seculares, arraigo en las relaciones hombre-ambiente".¹⁶ A la vez, el paisaje también pertenece a la cultura actual que se materializa en cada proyecto. Sin embargo la lentitud del tiempo histórico contrasta con la celeridad de nuestras necesidades. Porque el paisaje, como el medio, es una realidad dinámica. Cada proyecto "interpreta" el paisaje y lo modifica. Hay que avanzar cultural y técnicamente para que el paisaje no sea solo algo que se revisa a posteriori. En mi opinión, el primer factor de calidad en la relación de un proyecto con el paisaje urbano reside en la calidad misma del proyecto, en la sensibilidad específica que manifiesta. Hay que elevar el nivel de exigencia a los proyectistas en el propio concepto y diseño de cada proyecto. Es algo tan importante como el control de materiales o el cálculo. Además, cuando el proyecto quiere incorporar dentro de sí la lógica paisajística, se ha de priorizar el interés público. La cuestión del espacio público es clave para interpretar la relación del espacio urbano con el medio ambiente, ya que es el espacio público el que organiza y

¹⁶ TURRI, Eugenio, *Antopologia del paesaggio*, Milano: Editioni di Comunità, 1974, pág.115. Ver DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis, "Paisajes frágiles", en IGLESIAS GIL, José M. (ed.), *Cursos sobre el Patrimonio Histórico 4*, Reinos: Universidad de Cantabria y Ayuntamiento de Reinos, 2000, pág.: 255-264.

estructura la ciudad, y es en el espacio público desde donde se sirve a los elementos urbanos desde donde se compensa sus disfunciones y déficits. No es sólo algo funcional. El paisaje configura lo que desde el siglo XVIII se denomina el espíritu del lugar, un *genius loci* que siempre debería ser consultado. En cada lugar hay una acumulación específica de significados. La calidad del proyecto descansa en la coherencia con ellos, en la capacidad de dar sentido, capacidad que tiene cierto perfil racional y cuyo espacio público sirve al reconocimiento colectivo. Frente al presupuesto científico-técnico de muchos proyectos el paisaje impone una razón dilógica. No hay una única solución posible, hay que comenzar a evaluar y a anticipar los efectos de cada una de las soluciones posibles que se consideran más idóneas.

A la vez hay que revisar muchas rutinas proyectuales, evaluarlas concienzudamente en la medida en que se repiten. Son los temas más habituales, más cotidianos, los que dificultan una relación positiva con el paisaje y con los procesos naturales. La lógica de camuflaje no es la única posible. La lógica ha de ser la simbiosis, porque hablar de paisaje es hablar del medio ambiente, de nuestro interés por la naturaleza y sus recursos. Para ello la calidad específica del diseño de la obra pública es clave, su valor o belleza en sentido spinoziano, muy próxima a la ética. Y sobre todo la ecología debe orientar la intervención. Es necesario más estudio y más investigación. Los procesos naturales han de ser contemplados e incorporados al proyecto, deben ser parte del proyecto. Desde el agua que corre hasta el calor que se acumula. No pueden tolerarse especies vegetales inadecuadas, invasoras. La fauna y la flora no son temas que aparecen al final.

Insisto, nuestra arquitectura y nuestra ingeniería construyen el paisaje. Cada proyecto es una oportunidad y también es un riesgo. Si un proyecto no puede convivir creativamente en un territorio concreto con los demás elementos del paisaje, no debe ser autorizado.

En un magnífico texto de 1968, William H. Whyte escribía:

“No hay que esperar el gran diseño. Ya contamos con él. Desde hace mucho tiempo la estructura de nuestras zonas urbanas ha sido fijada por la naturaleza y el hombre, por los ríos y las colinas, por los ferrocarriles y las carreteras: quedan aún muchas posibilidades y la gran tarea del urbanismo no consiste en ofrecer nuevas estructuras, sino en aprovechar lo positivo de las existentes y discernir esas estructuras tal como las ve la población en su vida cotidiana: no hay una sola imagen nítida sino miles de ellas. Pero el encarar esas realidades obstinadas constituye un albur mucho mayor y más apasionante que la busca de la perfección en otra parte.”¹⁷

¹⁷ WHYTE, William H., *El paisaje final*, Buenos Aires: Editorial Infinito, 1972, pág. 19.

ESTADO, PLANEACIÓN Y TERRITORIO EN MÉXICO

PAUL GARCÍA CASTAÑEDA

1. DEL ESTADO DE SEGURIDAD AL ESTADO NACIONAL DE COMPETENCIA

La crisis mundial que empieza en los años setenta y los cambios profundos que el capitalismo ha experimentado desde entonces están sellados por el tránsito de un Estado de Seguridad, peculiar de la fase fordista del capitalismo, a un nuevo tipo que podría designarse como Estado Nacional de Competencia¹. Ello exige explorar nuevos esquemas explicativos que permitan reconceptualizar el Estado, particularmente el mexicano, su relación con la sociedad y con el territorio, así como el lugar que ocupan las diferentes experiencias de poder local en este nuevo contexto.

En este intento, se hace necesario hacer un breve recorrido por el desarrollo del capitalismo desde inicios del siglo XX, el cual podría entenderse como una sucesión de crisis estructurales. Así, en 1929 se desencadenó una crisis económica mundial precedida por una serie de movimientos revolucionarios, como las revoluciones mexicana y rusa. La solución a esta crisis consistió en implantar un nuevo modo de acumulación y de regulación, a saber: el fordismo que generó las condiciones necesarias para el mejoramiento estructural de la rentabilidad del capital a escala mundial.²

¹ HIRSCH, Joachim, *El Estado Nacional de Competencia: Estado, democracia y política en el capitalismo global*. México: UAM-Xochimilco, 2001.

² Entendiendo, por un lado, el régimen de acumulación como la manera concreta en que el plusvalor es producido, la tecnología que es usada, qué procesos de trabajo son prevalecientes, qué patrones de consumo son relevantes, cómo están relacionados el sector de bienes de producción y el sector de bienes de consumo, cómo están combinados los sectores capitalistas y no capitalistas y, cómo es distribuido entre las clases el valor producido y, por otro lado, entendiendo el modo de regulación como las formas culturales e institucionales que dan un funcionamiento individual en un modo correspondiente con el proceso de acumulación, es decir, cómo son producidas y reproducidas las normas sociales y los valores, cómo se configura el sistema político.

Las características del capitalismo fordista pueden resumirse en:

- La imposición de una estrategia de acumulación que descansaba en una producción taylorista en masa con una fuerte expansión del trabajo asalariado a expensas de las formas precapitalistas de producción agrícolas y artesanales.
- También se impuso un modelo de consumo masivo encaminado a la ampliación del mercado interno y a la incorporación del consumo de los trabajadores al proceso de reproducción de capital.
- Vinculado a esto se dio el establecimiento de una forma de regulación política y social que se caracterizaba por el alto grado de intervención estatal en la dirección económica, por una expansión de la política estatal de crecimiento, ingreso y ocupación, y por el reconocimiento de los sindicatos y la institucionalización política de compromisos de clases en el marco de estructuras corporativas.
- El establecimiento de condiciones básicas de producción del hombre y de la naturaleza se convirtió en un asunto de regulación social.

Otro elemento significativo fue la expansión del Estado de Bienestar, que no sólo representó un importante mecanismo de integración política del conjunto de los trabajadores asalariados en el marco de la confrontación con el “comunismo”, sino también un apoyo determinante para el modelo fordista de consumo masivo.

Así, la emergencia histórica del “Estado fordista de Seguridad” puede entenderse en un doble sentido en tanto garantiza: por un lado, la supervivencia material de sus miembros y, por otro, su ajuste funcional y su regulación, su condicionamiento social y su supervivencia.

El fordismo sirvió por un tiempo para progresos bastante importantes en el ámbito de la producción, con altas tasas de ganancia y crecimiento económico relativamente constante. Así, en las dos décadas posteriores a la segunda guerra mundial, por primera vez en la historia del capitalismo, parecía realizable la unión de un creciente ingreso masivo con una enorme ganancia de capital.

Esta situación no duró mucho tiempo, ya que para los años setenta se originó una nueva crisis económica mundial que sufrimos hasta nuestros días. Las causas pueden entenderse en el marco de la lógica propia de las tecnologías tayloristas y los procesos de trabajo existentes. Al no poder elevar a voluntad las ganancias del capital se volvió a estancar el proceso de acumulación y crecimiento.

Como agravante de la crisis mundial se mostró una mayor internacionalización de la producción y una creciente influencia de las empresas transnacionales, por lo que las bases de las formas de acumulación y regulación con orientación nacional estatal dirigidas hacia el desarrollo del mercado nacional quedaron cada vez más desplazadas.

1.2. La estrategia de la globalización

Con los elementos hasta aquí planteados se determina lo que significa “globalización”: la decisiva estrategia del capital como solución a la crisis del fordismo; es decir, que la liberalización del tránsito de mercancías, servicios, dinero y capital debe ser la condición previa de la renovada racionalización sistemática del proceso de trabajo en la producción capitalista, y ello, a la vez, está vinculado con la destitución del compromiso fordista de clases y de sus bases institucionales.

Lo anterior ha significado: primero, la implantación de tecnologías y procesos de trabajo que permitan al capital un nuevo y renovado impulso de racionalización abriendo nuevos mercados y fuentes de ganancia; en segundo lugar, el desplazamiento del reparto social del ingreso a favor del capital, la desintegración del Estado social y la exclusión de los compromisos sociales que se basan en él; y finalmente, que el capital internacional se traslade de un lugar a otro sin considerar las fronteras nacionales aprovechando así las mejores ubicaciones de producción a costos favorables y en el marco de una combinación de las redes de empresas de cobertura mundial.

Así, la globalización no se presenta como un proceso económico sencillo ni tampoco como una lógica inevitable del desarrollo del modo de producción capitalista, sino que es una vasta estrategia política impuesta por el capital internacionalizado, en coordinación con los gobiernos neoliberales que, a consecuencia de la crisis, llegaron al poder.

La política de liberalización del mercado, desregulación y privatización está encaminada a generar las condiciones políticas e institucionales necesarias para la modificación de la correlación de fuerzas entre las clases sociales, tanto a nivel local como internacional que a su vez permiten la reorganización técnica de la producción.

Todo esto determina un cambio estructural y funcional de los Estados que los lleva a omitir una regulación social y una política de bienestar en la forma tradicional. El neoliberalismo dominante desde los años setenta está creando la legitimación ideológica de la nueva estrategia capitalista para superar la crisis.

De esta forma, la globalización es un proyecto capitalista que hace manifiesta la vigencia del viejo capitalismo, es decir, una sociedad de clases que se basa en la explotación del trabajo vivo pero que al mismo tiempo es una forma nueva de capitalismo, con relaciones de clase radicalmente modificadas, con un nuevo significado de política y un papel completamente distinto del Estado.

El significado de los estados nacionales, así como el espacio de acción y la fijación de metas de la política económica, social y territorial han sido considerablemente transformados. La política económica y social nacional está cada vez más condicionada a los movimientos globales del capital y bajo la creciente presión de optimizar las condiciones de aprovechamiento de su “posición” en la competencia

internacional, lo cual se traduce en un adelgazamiento del Estado social, flexibilización del trabajo asalariado, privatización y desregulación, así como la minimización de los estándares ecológicos.

En estas condiciones de globalización, el Estado posfordista no busca resolver las contradicciones territoriales, sino al contrario, las refuerza al dejar en manos del gran capital y el libre mercado monopólico la definición de objetivos, estrategias y tendencias, para la “solución” a los diversos problemas económicos, sociales y territoriales. Los gobiernos locales tienen cada vez menos personal y presupuesto y menor capacidad de actuación directa en los procesos de ocupación y uso del territorio convirtiéndose así en instancias poco autónomas, con pocos canales de participación social en la gestión del territorio, y dependientes del gobierno central.

1.3. El Estado Nacional de Competencia

En este contexto, se configura una forma de Estado en franco contraste con el Estado de Seguridad fordista que actuaba, o por lo menos pretendía hacerlo, como un gran organizador de la sociedad: la individualización capitalista debía superarse por la vía burocrática; la política de seguridad material sostenida por partidos “populares” reformistas y sindicatos fuertes, apuntaba hacia un amplio y comprensivo “centro” y estaba flanqueada asimismo por aparatos estatales de represión y vigilancia, con estrategias de control y prevención igualmente abarcadoras. Frente a este bloque corporativo, los grupos sociales excluidos difícilmente eran capaces de una articulación política, podían ser sostenidos, en cierta medida, por el Estado social y eran por ello fácilmente controlados.

A diferencia del Estado de Seguridad, el Estado Nacional de Competencia se distingue por la renuncia a las estrategias de integración material abarcadoras. En lugar de la normalización, estandarización e igualación burocráticas, el individualismo, la diferencia y el libre mercado se convierten en valores dominantes. El Estado ha perdido, como consecuencia del proceso de globalización, una parte esencial de su instrumental intervencionista y la creación de las condiciones óptimas de revalorización del capital internacional en la competencia interestatal se ha convertido en la política fundamental.

No son ya los intereses corporativamente negociados de la coalición de crecimiento dominante los que justifican la política prevaleciente, sino las “necesidades” de la competencia por una posición internacional. Así, el discurso de legitimación es hasta cierto punto internacionalizado de tal forma que la política dominante aparece, en vista de las ya no cuestionadas presiones del mercado mundial, como única alternativa. Pero al mismo tiempo, la política económica neoliberal se muestra igualmente incapaz de cumplir las promesas de prosperidad y bienestar general del Estado fordista.

En tanto, la desigualdad y exclusión social cada vez más agudas imponen su sello en las relaciones no solamente en los países atrasados sino también en los centros capitalistas desarrollados.

El Estado nacional, entonces, de ninguna manera ha muerto, pero su forma y significado se transforman rápidamente. Los cambios estructurales del capitalismo global han restringido drásticamente el campo de acción para la intervención económica y socio-política incluso en los estados más poderosos.

Esto ha significado el agotamiento del modo de regulación política sustentado en la colaboración de la participación social y en los partidos de integración de masas más allá de las clases. En este sentido, el dilema actual de los partidos “populares” consiste en que, bajo la presión de la contienda electoral, éstos deben todavía hacer promesas que económica y políticamente no son realizables, lo que se traduce en lo que Hirsch denomina el “tedio de la política”.

Finalmente, podemos decir que el Estado Nacional de Competencia de ninguna manera es social y políticamente más atractivo que el Estado fordista de seguridad. Desde diferentes perspectivas es mucho más brutal, antidemocrático y excluyente, sin embargo, el modelo de sociedad que se perfila ante las actuales condiciones no carece de alternativas que deben ser generadas a partir de la relación de fuerzas sociales y de la acción política sobre todo desde el ámbito de los gobiernos locales.

1.4. La nueva relación entre Estado y territorio

De lo anteriormente expuesto se desprende la evidente redefinición de la relación Estado-territorio. En las circunstancias actuales el Estado se ve obligado a iniciar una nueva política territorial acorde al nuevo modelo de acumulación y regulación.

La necesidad de una nueva intervención estatal en el ámbito territorial, que se refiere a la organización general de lo regional y del ámbito urbano y rural, surge de manera evidente cuando se considera que la estructura territorial vigente es reflejo de formas históricas cuya última manifestación ha sido un modelo de acumulación “protegida” por el Estado y canalizada al mercado interno, en el marco de fuertes transferencias del Estado, tanto al capital como la subsistencia del sistema social y de su estabilidad. En términos simplificadores, se puede afirmar que el modelo centralizador, con una fuerte concentración territorial, ha sido el paradigma socio-territorial dominante y preferencial de esa fase del modelo de acumulación.³

La estructura territorial actual, tanto interregional como intraurbana, ya no responde a las nuevas necesidades del modelo de acumulación. La crisis económica y

³ HIERNAUX NICOLAS, Daniel, “Reforma de Estado y Políticas Territoriales”, *Ciudades* No. 9, México: Red Nacional de Investigación Urbana, 1991, p. 19.

social aún no superada en nuestro país y la reestructuración económica a la manera neoliberal impuesta autoritariamente por el Estado y grupos de poder para recuperar a cualquier precio el crecimiento, subordinada a la acumulación capitalista-trasnacionalizada, sus países y bloques hegemónicos y sus organismos financieros, han agravado los viejos problemas territoriales y están determinando otro modo de organización territorial que no resuelve los problemas gestados en el viejo patrón, pero genera nuevos y más profundos procesos contradictorios.

El impacto de estos procesos ha sido negativo e inmediato y se ha traducido en un mayor deterioro de las condiciones materiales y sociales básicas de la mayoría de la población rural y urbana como parte integral de su creciente empobrecimiento. A medio y largo plazo, su carácter subordinado, trasnacionalizante, elitista, excluyente, segregador, consumista, depredador y antidemocrático pone en riesgo la soberanía nacional, no garantiza el desarrollo económico social, no busca la justicia social y la equidad distributiva ni preservar los recursos naturales y humanos de México.

Desde la década de los cuarenta, las ciudades mexicanas han protagonizado procesos de industrialización acompañados de acelerados procesos de urbanización popular. En este sentido, debe enfatizarse que las ciudades en México siempre han sido, en mayor o menor medida, ciudades divididas, fragmentadas, segregadas desde sus orígenes. Por lo que se puede afirmar que, si bien este panorama no puede atribuirse a la adopción de políticas neoliberales, con éstas la situación de desigualdad social y territorial tiende a agravarse cada vez más.

En los municipios urbanos del país, sobre todo en la capital del país, la economía urbana se caracteriza hoy por presentar un claro proceso de desindustrialización y de expansión del sector terciario moderno (de los servicios de la producción: la banca, las finanzas, la informática). Pero a estos rasgos se agregan un elevado crecimiento de las actividades informales, en particular en el comercio (vendedores ambulantes) y en los servicios.⁴

En cuanto a los municipios rurales, para la mayoría de los ejidatarios, comuneros y minifundistas, han dominado: la escasez o carencia de tierra fértil para el campesinado pobre; la expropiación de sus tierras; la contaminación de recursos básicos como suelo y agua por los centros urbanos; la desigualdad en la competencia con la producción capitalista nacional y extranjera; el desempleo y subempleo masivos y muy bajos niveles de ingresos; déficit cuantitativo y cualitativo de infraestructura y servicios productivos y sociales; la dispersión y el aislamiento de los asentamientos humanos; la antidemocracia, el autoritarismo, la violencia y la ausencia de participación social; y la pérdida de identidad étnica y cultural.

⁴ ZICCARDI, Alicia, "Gobiernos Locales entre la Globalización y la Ciudadanía", en *Desarrollo regional y urbano, tendencias y alternativa*, Tomo I, México: Juan Pablos – UNAM, 1995, p. 149.

Las reformas en el año 1992 al Artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria, que abren las puertas a la disolución del ejido y la comunidad agrarias, la reconstitución del latifundio y la penetración incontrolada del gran capital nacional y extranjero en el campo, así como el posible impacto del Tratado de Libre Comercio, ante cuyas condiciones se encuentra indefensa la mayoría de los pequeños y medianos productores, amenazan con aumentar significativamente la expulsión de familias campesinas, y acelerar aun más su migración hacia un número limitado de ciudades y hacia Estados Unidos, donde son sometidos a situaciones de aguda explotación, opresión, segregación y violencia.⁵

En cuanto al desarrollo regional, la uniformización del mundo en la globalización posfordista no es total. La existencia de inercias espaciales no permite que todas las porciones del espacio mundial ofrezcan las mismas ventajas para recibir algún centro motor de la economía mundial. De esta forma, en el seno de los países, a medida que las fronteras nacionales se difuminan, existen y existirán cada vez más espacios integrados y espacios excluidos, es decir, regiones que ganan y regiones que pierden, hecho que se desdobra en la existencia creciente de sectores sociales incluidos y excluidos.

A la exclusión reciente de ciertos territorios por carecer de ventajas comparativas en el proceso de globalización, se añade el factor agravante de la presencia de vastas regiones que nunca fueron integradas, ni siquiera en la fase de internacionalización de las economías nacionales.

Así, el desarrollo regional en nuestro país ha sido profundamente desigual y ha dado lugar a la oposición entre regiones ricas y dinámicas, y regiones pobres, atradas, estancadas, excluidas. Como resultado de la concentración monopólica del capital y el centralismo político, la industria, el comercio, las finanzas, la actividad burocrática, la inversión pública, la infraestructura y equipamiento urbanos, la alta tecnología y la población se han concentrado en un número muy limitado de grandes metrópolis, particularmente en la Ciudad de México.

La nueva estructuración territorial acorde al modelo neoliberal requiere, entre otras cosas: impulsar mejores condiciones en ciudades medias, donde se podrían ubicar ciertos segmentos dinámicos de la economía; nueva estructuración de las ciudades tradicionales, incluida la capital, rediseñando espacios de alta flexibilidad para el capital, con amplias posibilidades de cambios y de movilidad, por ejemplo, en medios de comunicación; reestructuración de los medios de transporte, acelerando las comunicaciones entre ciudades claves; apoyando también los puntos de contacto entre la economía nacional e internacional.

⁵ PRADILLA, Emilio, "La Política Territorial y la Configuración Urbano-Regional", en *Desarrollo Regional y Urbano, Tendencias y Alternativas*, Tomo II, México: Juan Pablos-UNAM, 1995, p. 135.

Dicha reestructuración, constituye sin lugar a dudas una tarea que el capital no se encuentra dispuesto a resolver por su cuenta, a menos que sea rentable. En este sentido, los requerimientos de cambios en la estructura territorial, regional y urbana, determinan un nuevo "pacto social" entre el Estado, el capital y la sociedad civil. En este pacto, el capital asume plenamente las obras rentables que la desregulación estatal le permite: construcción de carreteras, concesiones para su explotación, construcción de vivienda "social", así como la tendencia creciente en el control del sector privado sobre las ramas más dinámicas de la educación superior, entre otros.

El Estado abandona así la posibilidad de planificar en la forma normativa tradicional que privó en el Estado de seguridad y aplica un mecanismo operativo de intervención en todos los niveles de gobierno, asimilable a la "planeación estratégica", que consiste en intervenir con "racionalidad" en la medida en que las presiones del libre juego del mercado y las decisiones de los agentes sociales claves en el proceso económico así lo demandan.

La justificación del Estado se sustenta en la exigencia de una intervención rápida, acorde a los rápidos cambios del mercado, y eficiente, subrayando a la ineficiencia e inadecuación de la planeación normativa. Así, el Estado evita la fase de justificación de los planes normativos frente a las instancias de negociación política y recupera libertad para adecuar sus acciones a las exigencias del mercado.

Un segundo elemento del nuevo pacto social lo constituye la nueva relación Estado-sociedad civil, que puede caracterizarse de la siguiente manera:

- Por una parte, el Estado cambia su relación con la sociedad civil eliminando gradualmente el cártel de regulación corporativa constituida por los partidos integradores de masas, las burocracias de los sindicatos, las asociaciones de profesionales y empleados y la administración estatal con amplias funciones de regulación social, eliminando así a los intermediarios que colectivizaban la relación Estado-sociedad.
- Para tal efecto, el Estado crea nuevas mediaciones que sólo en apariencia constituyen la prolongación de los mecanismos populistas corporativos anteriores. Estas nuevas mediaciones definen nuevas reglas del juego, relaciones renovadas entre el Estado y una sociedad individualizada, es decir, se da una fragmentación paulatina de la sociedad tanto en el ámbito regional como también en el social, con lo que quedan socavados dos fundamentos decisivos de la democracia liberal, a saber: por un lado, el principio del gobierno responsable y, por otro, el de un pueblo democrático con capacidad consensual. Mientras se dicten mayores decisiones políticas fundamentales por parte de aparentes "circunstancias forzosas" de la economía global, más vacía y carente de sentido será la función de los procesos democráticos estatal-nacionales. Y mientras más pronunciadas sean las desigualdades y divisiones sociales, más perderá su fundamento material el

concepto de “ciudadanía”. El “pueblo” se desintegra con mayor fuerza en grupos que no se toleran entre sí.

- Por otra parte, en este proceso de recomposición, el Estado cambia radicalmente los niveles desde los cuales se relaciona con la sociedad: si bien es a partir del gobierno central que se establecían los lazos con las instancias de control colectivo de la sociedad en el pasado, actualmente se transfieren a la esfera local las cuestiones básicas, reservándose el gobierno central solo el manejo de las cuestiones más candentes que ponen en tela de juicio la estabilidad misma del orden social.
- Este proceso ocurre al mismo tiempo en que la ciudadanía hace del gobierno local el principal interlocutor de sus demandas, ya que la reestructuración implica el desmantelamiento de los aparatos del gobierno central que antes se ocupaban de la provisión de bienes y servicios. Así, los gobiernos locales se hallan hoy entre las exigencias de la globalidad y las demandas de la ciudadanía. En este sentido, es de vital importancia reforzar los niveles locales de participación de la sociedad en las decisiones que la conciernen, para evitar que la mayor parte de las decisiones trascendentes – económicas, políticas y territoriales- se transfieran a niveles o escalas globales, donde los grupos locales tendrían escasa intervención. El reto se encuentra en buscar nuevas formas de participación local en lo mundial.

Finalmente, puede decirse que a nivel internacional hay claras señales de cambios que se están produciendo en el modelo de acumulación y regulación hacia la constitución del Estado Nacional de Competencia, transformaciones a las que no escapan los ámbitos nacionales, regionales y locales, sobre todo porque son crecientes las tendencias a la globalización de sus economías.

Esta transición implica una recomposición del papel del Estado y, en consecuencia, de las relaciones Estado-sociedad y Estado-territorio, relaciones que están siendo mediadas por una serie de políticas, todas de fuerte contenido territorial y, en lo social, permeadas de tendencias a la fragmentación de la sociedad.

2. LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN MÉXICO

En cuanto a la planeación territorial en nuestro país ha podido verse que ésta ha sido: centralista, autoritaria, no participativa, ideologizada, sexenal, sectorializada y desintegrada, concentradora, que ha privilegiado los intereses de los sectores dominantes, que fue usada demagógicamente según las razones de Estado y que también ha carecido de instrumentos para su aplicación.

2.1. Génesis y desarrollo de la planeación territorial en México

México fue pionero en Latinoamérica en el campo de la planeación. La Constitución de 1917 consagró la intervención del Estado en diferentes campos económicos y sociales fundamentales, incluyendo los que hoy denominamos territoriales (regionales y urbanos) y generó así las condiciones necesarias para el desenvolvimiento de la planeación.

El nuevo régimen político, dado su carácter bonapartista, y su necesidad de imponer su poder a los caudillos regionales, reconstruyó y reforzó el centralismo bajo la forma del presidencialismo, en notoria contraposición con la forma federativa y la libertad municipal, consagradas en la Constitución de 1917, con predominio absoluto del Poder Ejecutivo Federal sobre los estatales y de ambos sobre los municipales.

En esta etapa se organizó y estructuró el aparato político-administrativo del gobierno federal y se hizo hincapié en el establecimiento de los primeros instrumentos administrativos y financieros que permitieron al gobierno federal disponer de una base organizativa para su actuación y de mecanismos para el manejo de las finanzas públicas y el control de la actividad bancaria en general, los cuales serían determinantes en las políticas de desarrollo territorial de las siguientes décadas.

En este sentido, el gobierno federal, acorde con sus facultades en materia de promoción del desarrollo económico y social del país y con el objetivo de generar mecanismos de consenso y legitimar la actuación gubernamental, creó, junto con los primeros instrumentos que permitieron la intervención directa del gobierno federal en la generación de infraestructura de impacto regional, instrumentos de consulta con sectores representativos de la sociedad civil.⁶

Por su parte, los mecanismos de intervención directa en el territorio fueron de la mano con aquellos que permitieron el control centralizado de los recursos fiscales. En efecto, el centralismo fiscal fue, de hecho, lo que hizo posible un ejercicio centralizado de la acción pública en el territorio, tanto en los ámbitos regionales como estatales y más fuertemente en los municipales.

En este periodo la intervención federal estuvo encaminada fundamentalmente a la creación de obras de infraestructura carretera y sistemas de riego que intentaban impulsar un rápido repunte económico a partir del aprovechamiento de economías de escala a nivel regional.

Con la creación de este primer bagaje instrumental, desde ese momento se colocaron los cimientos de una actuación centralizada y sectorizada del Estado mexicano en el campo de la planeación territorial; de hecho, se sentaron las bases para

⁶ Entre los primeros se crearon las Comisiones de Caminos y de Irrigación y, entre los segundos, se creó el Consejo Nacional Económico, que reunía a representantes gubernamentales, de los obreros, campesinos, consumidores, industriales, comerciantes, de la banca y de organismos y sociedades científicas y culturales.

un fortalecimiento de las finanzas del gobierno federal y un manejo presupuestal controlado desde este nivel de gobierno. Del mismo modo, brilló por su ausencia cualquier disposición relacionada con el robustecimiento de los otros dos niveles de gobierno.⁷

De esta forma, el ordenamiento del territorio se dirigió desde el gobierno federal, el cual canalizó las inversiones hacia el desarrollo de áreas que se consideraban estratégicas para el Estado posrevolucionario tales como equipamiento educativo, de salud, además de la infraestructura necesaria para la producción, el comercio y la integración regional.

Así, se establecieron los orígenes de una actuación estatal en el ámbito territorial sectorizada, centralizada, con ausencia de participación social, que respondía a una visión fragmentada de la realidad económica territorial, y que constituyó la forma normal de actuación durante las siguientes décadas.

En la década de los treinta se avanza de manera importante en la generación de instrumentos de acción directa a través de los cuales, hasta la fecha, el Estado mexicano ejerce su influencia sobre el desarrollo económico y territorial. Ejemplos de ello son: Nacional Financiera (1933), Almacenes Nacionales de Depósito (1936), Ferrocarriles Nacionales, Comisión Federal de Electricidad (1937) y Petróleos Mexicanos (1938).

Se promulgó también, hacia 1930, la Ley sobre Planeación General de la República con base en la cual se estableció una regionalización atendiendo a la potencialidad productiva de las diferentes zonas del país y de la cual derivaría un inventario de sus recursos naturales.⁸

Desde la perspectiva de esta ley, la planeación territorial se entendía como una forma de dirigir la inversión pública federal hacia la generación de infraestructura de gran impacto territorial, con el fin de apoyar el desarrollo de las diferentes regiones del país; en ella no solo se hacía hincapié en el papel preponderante de la actuación centralizada, sino que además no había prácticamente ninguna referencia al papel de los niveles estatal y municipal ni mecanismos de actuación intergubernamental en el ordenamiento territorial.

En este mismo periodo se comenzó a operar el primer plan sexenal 1934-1940, presentado como documento político y programático del gobierno de Lázaro Cárdenas, que pretendía integrar, de una manera global, los programas y acciones de las diferentes dependencias y organismos del gobierno federal. En este marco, el gobierno llevó a cabo el reparto agrario, la creación de infraestructura hidráulica, de transportes y comunicaciones y la nacionalización del petróleo.

⁷ VILLAR, Alberto. *La Impotencia Municipal en el Desarrollo Urbano*. México, Plaza y Valdés Editores, 1998, p. 95.

⁸ SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Antología de la planeación en México, 1917-1985*, Vol. 1, México: SPP-Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 378.

Con dicho plan se reforzó el papel del gobierno federal en la regulación de las actividades económicas, y en la práctica respondió a la misma lógica de actuación iniciada con la creación del conjunto de instrumentos de la década precedente.

En lo concerniente a la planeación territorial, continuaba asociada a la inversión pública en equipamiento educativo y de salud, así como en infraestructura energética y de comunicaciones y transporte que permitiera ampliar las posibilidades de aprovechamiento de los recursos naturales, a través de lo cual se proponía impulsar el desarrollo agrícola e industrial de los estados y municipios del país.⁹

Al inicio de la década de los cuarenta comienza a operar el segundo Plan Sexenal (1940-1946), correspondiente al siguiente periodo presidencial (coincidente con la Segunda Guerra Mundial). Este plan hizo énfasis en la creación de las condiciones necesarias para la industrialización y su adecuada distribución territorial.

Por otra parte, aunque en lo general significó una continuidad con respecto al plan anterior, ya no sólo aparece la intención de articular horizontalmente la actuación de las diferentes dependencias del gobierno federal, sino que se explicita la necesidad de establecer una coordinación de las actividades de este nivel de gobierno con las de los gobiernos estatales y municipales.

Esta concepción significó un primer paso hacia delante en el reconocimiento de la necesidad de establecer una visión de desarrollo de largo plazo en la que intervinieran los tres niveles de gobierno. Sin embargo, se enfrentó con una estructura operativa que hacía poco viable su puesta en operación, por lo que no pasó de ser una declaración de buenas intenciones.

A finales de la década de los cuarentas desaparece la figura del plan sexenal como marco de referencia de la actuación gubernamental y en su lugar aparecen los proyectos de inversión federal que ordenaban el gasto público, llevando un seguimiento de los recursos asignados y de los alcances de los proyectos previstos.

Para la intervención directa del gobierno federal en el ordenamiento territorial se crearon los programas de desarrollo regional por cuencas hidrológicas, instrumentados mediante la creación, entre 1947 y 1960, de siete comisiones encargadas de todo lo referente al ordenamiento y a la realización de obras de infraestructura y equipamiento en las regiones y ciudades que comprendían sus respectivos ámbitos de actuación.

A través de estos instrumentos fue posible la intervención directa del gobierno federal en los ámbitos territoriales estatales y municipales por medio de la realización de obra pública que tuviera impacto en el ordenamiento de regiones como de centros de población.

⁹ *Idem*, pp.183-232.

2.2. Hacia la institucionalización de la planeación territorial

Para finales de los años 50 y principios de los 60 se puede apreciar un reconocimiento de las limitaciones de una actuación estatal predominantemente sectorizada y el intento de capitalizar los resultados de los ejercicios de planeación regional de años anteriores explorando alternativas para institucionalizar el ejercicio de la planeación territorial.

Es aquí que aparecen los primeros intentos de una planeación territorial a nivel nacional en donde se vinculaba no sólo la programación del gasto público con la realización de obras, sino la misma actuación gubernamental en el territorio desde una perspectiva global y de largo plazo.

Se intenta incorporar la planeación territorial como una función fundamental de la administración pública creándose un organismo encargado de ponerla en operación. Esto se concreta en la reforma administrativa de 1958 con la creación de la Secretaría de la Presidencia, que después se convertiría en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con funciones muy específicas en materia de planeación económica y territorial.

Esta situación se relaciona directamente con el hecho de que el capitalismo mexicano había llegado a su fase monopólica con manifestaciones en el ámbito territorial que se expresaban en la crisis urbana. Esto supone que las instituciones y organismos gubernamentales sólo surgen cuando el desarrollo histórico de un país las ha hecho necesarias y tienden a expresar los intereses del conjunto de la clase dominante o bien de una fracción, dependiendo del espacio social que se pretende cubrir.¹⁰

Es en este contexto cuando la producción del espacio urbano recibiría nuevas fuentes de financiamiento proveniente de los fondos del Banco Interamericano de Desarrollo en el marco de la Alianza para el Progreso como medida de seguridad norteamericana para contrarrestar la influencia de la Revolución Cubana. Se abrió también una nueva posibilidad de financiamiento a la producción de vivienda de "interés social" para lo cual se crearon en 1963 los Fondos de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA).

No obstante el discurso oficial que justificaba la creación de estos aparatos de mediación política, la planeación que se intentó impulsar conservó de hecho las bases conceptuales contenidas en la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, y obviamente no superó las condiciones de centralismo que padecieron los planes sexenales y los planes regionales de las cuencas hidrológicas.

La progresiva centralización, que durante más de cuarenta años había ido gestando una planeación territorial que se ejercía cada vez más controlada desde el

¹⁰ GARCÍA, Paul, La planeación urbano-regional en México, mimeo, 1989.

ejecutivo, había ido transitando del fortalecimiento político-administrativo del gobierno federal a una intervención directa de éste en el territorio.

En consecuencia, la planeación global, sectorial, regional y urbana del país, no sólo se ejerció dentro de la misma lógica de actuación centralizada y sectorizada que en años anteriores, sino que, en la práctica, avanzó en el establecimiento de los mecanismos que permitieran que la intervención federal directa se extendiera en todo el territorio nacional.

En el nivel nacional, es el ejecutivo federal quien tiene la facultad y asume la responsabilidad sobre la planeación. En el nivel regional, la facultad recae en el ejecutivo estatal pero los planes estatales y municipales se subordinan al nacional, cuyos objetivos y estrategias repiten, independientemente de las particularidades locales.

Ciertamente, la creación de la Secretaría de la Presidencia significó una de las iniciativas más sobresalientes en la creación de un organismo de planeación que permitiera, en el marco de un control centralizado de la actuación pública sobre el territorio, establecer un marco de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Finalmente, en este periodo, a partir de los compromisos multilaterales incluidos en la Carta de Punta del Este en 1961, y de las concepciones de la planeación en boga en esos años, se creó la Comisión Intersecretarial para la elaboración del Plan de Acción Inmediata 1962-1966 y los Planes de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que se orientaban hacia los obstáculos y límites evidenciados ya por el proceso de industrialización por "sustitución de importaciones".

Por otra parte, con el rechazo al proyecto de la Ley Federal de Planeación en 1963, se sepulta definitivamente la iniciativa que, en el discurso, se había propuesto incorporar a los gobiernos estatales y municipales a las labores de planeación territorial.

De hecho, este periodo se caracterizó por la existencia de una diversidad de iniciativas que por lo menos formalmente, intentaban introducir a la planeación como un instrumento de actuación pública que permitiera por primera vez una coordinación intergubernamental. Sin embargo, éstas chocaron con las fuertes inercias de una actuación sectorizada y acentuadamente centralizada que impidieron su puesta en marcha.

Con el movimiento del 68 concluye la llamada estrategia de "desarrollo estabilizador" que lleva al planteamiento de la política denominada de "desarrollo compartido", postulada en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1976. Es posible afirmar que es en esta etapa que se inicia la fase de consolidación institucional de la planeación territorial y urbana en México.

Así, durante los años setenta, el marco de referencia de las políticas formuladas en torno a los asentamientos humanos —nueva denominación usada desde en-

tonces para hacer referencia a la territorialización del fenómeno urbano- surge en 1973, cuando se forma el Comité para Regularización de la Tenencia de la Tierra y la Comisión de Desarrollo Urbano del país. Se creó también el Centro de Documentación, Información y Estudios de Desarrollo Regional y Urbano, y, como punto culminante de los intentos sexenales de hacer una planificación económica vinculada a los procesos de estructuración del territorio, en especial del ordenamiento urbano, se expide en 1975 la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en 1976 la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) que constituyó virtualmente la expedición del acta de su institucionalización.

En el periodo 1976-1982 la planificación urbana se institucionalizó con un cuerpo de planes a nivel nacional, regionales, estatales y municipales establecidos en la LGAH como medios de planificación y con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas a finales de 1976 y la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano en 1977. Dicha ley, además de facultar a la administración para dictar

“las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, planificar y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”,

Establece también dos importantes cuestiones: la concurrencia y la coordinación de los tres niveles de gobierno en la realización de esas tareas, y la obligación de estos poderes a promover la participación social en la elaboración de los diferentes planes.¹¹

2.3. Los años ochenta

En la última etapa que comprende de la década de los ochenta hasta el nuevo siglo, con la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planeación en 1983, se consolidó una estructura vertical y jerarquizada, y un manejo centralizado de los instrumentos de actuación, se aseguró la congruencia entre los diferentes niveles de planeación territorial, subordinando las iniciativas estatales y municipales a los lineamientos y políticas de desarrollo decididos desde el Plan Nacional de Desarrollo.

La reforma de 1983 se enmarca en una perspectiva de desconcentración y en la lógica de una transferencia de funciones características de los años setenta: las que venían asumiendo los gobiernos estatales en materia de ordenamiento urbano se trasladan a los gobiernos municipales.¹²

¹¹ “Ley General de Asentamientos Humanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 1973, México.

¹² VILLAR, Alberto, *La Impotencia Municipal en el Desarrollo Urbano*. México, Plaza y Valdés Editores, 1998, p. 104.

Por su parte, los planes y políticas de descentralización no han correspondido a una acción prospectiva sustentada en un proyecto de organización territorial preestablecido. Más bien han sido respuestas limitadas y tardías a hechos consumados y procesos en marcha, y se han sometido pragmáticamente a la lógica de la acumulación capitalista pública y privada, nacional y transnacional.

La función de la planeación municipal recae sobre el ejecutivo estatal y sus organismos, con una fuerte injerencia de los organismos federales de cuya inversión dependería su ejecución, siendo solamente sometido a una aprobación formal al ayuntamiento y el congreso local. El efecto centralizador se reproduce ampliamente en la ejecución de planes y políticas, pues la secretaría del gobierno federal y sus organismos y empresas paraestatales, dependientes del ejecutivo federal, controlan lo fundamental de los recursos de inversión y funcionamiento en la industria, el comercio, la banca, la dotación y mantenimiento de infraestructuras y servicios sociales, que constituyen los elementos estructurales básicos del territorio y las ciudades.¹³

La discontinuidad ha sido otro elemento característico de la planeación en nuestro país. La sucesión de planes de desarrollo urbano no ejecutados –sus revisiones constantes, las obras planeadas no realizadas, o las ejecutadas no planeadas, cuya prioridad se modifica o quedan inconclusas, o los cambios repentinos de rumbo en la política global y urbana evidencian esta discontinuidad, y generan nuevas contradicciones y problemas.

Así, la planeación y las políticas territoriales, a pesar de basarse en un fuerte intervencionismo estatal, han sido insuficientes e ineficaces para resolver los problemas y orientar una organización territorial acorde con la soberanía y autodeterminación nacionales, las exigencias del desarrollo económico social, la satisfacción de las necesidades sociales de toda la población y la preservación y reproducción de los recursos naturales. Han servido prioritariamente a la acumulación del gran capital y como aparatos de mediación política en la búsqueda de consenso.

Producto histórico de la centralización política y de la concentración monopólica transnacional de capital, el área metropolitana de la Ciudad de México y la megalópolis que bajo su hegemonía se forma en la región central del país son las formas paradigmáticas dominantes del conjunto de contradicciones territoriales engendradas por el viejo modelo de acumulación y de regulación y agudizadas y profundizadas por el modelo actual.

La globalización, las políticas neoliberales, la apertura comercial y financiera han acentuado esta tendencia en el marco de una creciente integración subordinada a los Estados Unidos y a la profundización de la desintegración interna que lesiona la soberanía nacional.

¹³ PRADILLA, Emilio, *Territorios en crisis, México 1970-1992*. [México], Ed. de la Red Nacional de Investigación Urbana-UAM, 1993, p.226.

A pesar de todo el aparato jurídico y del conjunto de organismos de planeación, la ineficiencia, el manejo discrecional de la regulación urbana y las políticas autoritarias y sin sujeción a los planes de dotación de infraestructura y servicios han permitido o impulsado un crecimiento extensivo, disperso y anárquico de los centros urbanos que depreda la tierra agrícola y los recursos naturales, eleva los costos sociales de dotación de infraestructura y equipamiento urbanos, incrementa el tiempo y costo del transporte y multiplica las fuentes móviles y fijas de contaminación ambiental.

La incoherencia de las acciones estatales en la aplicación de las normas de crecimiento urbano y de manejo de los usos del suelo han privilegiado a los agentes empresariales, a las empresas constructoras ligadas al aparato gubernamental, a los especuladores inmobiliarios y a los sectores de altos ingresos, relegando las necesidades de la mayoría de la población. La desregulación y la entrega del crecimiento urbano al libre juego de las fuerzas del mercado, anárquicas y segregadoras por naturaleza, amenazan con agravar estas tendencias y penalizar más a los sectores populares.

Por su parte, las instancias locales de gobierno han sido poco autónomas y dependientes del gobierno central, con una burocracia poco calificada y con representantes políticos que, salvo excepciones recientes, son portadores de una cultura política clientelar y autoritaria que marcó las formas de gestión del desarrollo urbano caracterizadas por la ausencia de participación social.

Las políticas de modernización y reestructuración económica, política y territorial puestas en marcha desde 1983 han desencadenado tendencias que, sin resolver los viejos problemas urbanos, han generado otros nuevos y más complejos, especialmente en lo que se refiere a la calidad de vida de la mayoría de la población.

La planeación territorial en la actualidad está sometida a los límites de la economía de mercado dominada por la estrategia globalizadora del gran capital que ha legitimado mediante el recurso de las políticas neoliberales a lo internacional sobre lo nacional, lo externo sobre lo interno, lo privado sobre lo público, lo individual sobre lo colectivo, el “libre mercado” y la “libre iniciativa” sobre la planeación.

La permisividad e incoherencia de las acciones estatales en la aplicación de las normas de crecimiento urbano y de manejo de usos del suelo, han privilegiado a los agentes empresariales, a las empresas constructoras, a los especuladores inmobiliarios y a los sectores de altos ingresos. La desregulación y la entrega del crecimiento urbano al libre juego del mercado anárquico y segregativo, han venido agravando estas tendencias expresadas en la creciente exclusión social.

La limitación y corporativización de los organismos estatales ha provocado que los sectores populares hayan tenido que resolver su necesidad de vivienda, infraestructura y equipamiento mediante la ocupación irregular del suelo y la auto-

construcción. El transporte público urbano y regional ha sido postergado por las políticas estatales dando paso al predominio de sistemas privados e irracionales. La irresponsabilidad e imprevisión de la burocracia estatal y paraestatal, han generado un alto grado de vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante emergencias naturales y socio-organizativas como sismos, inundaciones, erupciones volcánicas, incendios, explosiones y accidentes industriales con un enorme costo en vidas humanas. En cuanto al financiamiento para el desarrollo urbano, el Estado realiza centralizada y discrecionalmente su asignación, con participación casi nula de los poderes regionales y locales de los ciudadanos.

En la gestión territorial, las regiones y las ciudades han carecido de autonomía real; el federalismo ha sido un discurso sin contenido real. En cada nivel ha operado el centralismo político y, sobre todo, el del poder federal y de su ejecutivo, localizado en la capital privilegiada del país. Es allí donde se toman las decisiones y se distribuye el gasto público al margen de la participación de los órganos legislativos, las organizaciones políticas, las organizaciones sociales representativas y de los ciudadanos.¹⁴

La globalización y las políticas neoliberales han ido dejando de lado a la planeación territorial y sus instituciones. En su lugar han colocado a la libre iniciativa empresarial y social, el libre mercado y la concertación o negociación caso por caso, subordinada y bilateral, entre el Estado y los agentes sociales particulares. Esta ausencia de planeación liberará aun más las fuerzas anárquicas de la urbanización y reforzará la hegemonía del gran capital nacional y transnacional sobre el territorio con la consecuente exclusión de la población.

Cuando el país transita hacia un modelo de Estado Nacional de Competencia, en donde el Estado asume al mercado privado como motor de la economía y le reconoce a ésta la prioridad en el proceso de desarrollo, los procesos y los métodos de planeación del Estado de Seguridad enfrentan una crisis estructural porque ya no tienen correspondencia con las nuevas condiciones de la realidad global, nacional y local.

En la práctica, conforme a las nuevas condiciones, los planes, programas y acciones gubernamentales se han ido transformando. Esto se observa de manera clara en el nivel federal y en la política económica global que, por razones evidentes, se ha convertido en la guía de los procesos de planeación sectorial y del desarrollo estatal.

La planeación territorial, en este contexto, con sus documentos, organismos e instrumentos, especialmente en los niveles estatal y municipal, deberá dar respuesta a exigencias para las cuales no se cuenta con las condiciones para enfrentarlas.

¹⁴ PRADILLA, Emilio, "La Política Territorial y la Configuración Urbano-Regional", en *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas*, Tomo II, México: Juan Pablos-UNAM, 1995, p.140.

Por lo anterior, la planeación se enfrenta a una coyuntura de importancia, que requiere pensarla desde otra perspectiva que le permita ser elemento coadyuvante en la generación de una alternativa distinta a la que representa la estrategia de globalización y a las políticas neoliberales.

En ese camino es necesario recuperar la planeación territorial, que intenta ser liquidada por el nuevo modelo de acumulación y regulación, y democratizarla efectivamente como instrumento importante en el impulso al desarrollo económico social, entendiéndola como un ejercicio de libertad y soberanía de todo el pueblo, sus diversas organizaciones sociales y políticas; como una forma de organización y transformación de las relaciones entre territorio y sociedad; como parte integrante de un proyecto alternativo de sociedad que privilegie lo colectivo sobre lo individual, lo público a lo privado, en un mundo en donde la fragmentación social y espacial, la generación de coyunturas favorables para el nacionalismo y el racismo, la competencia por el posicionamiento y las crecientes desigualdades sociales a escala nacional e internacional amenazan con hundir los postulados de igualdad y solidaridad.

La construcción de una planeación alternativa debe ser un proceso colectivo de reflexión desde los diferentes ámbitos (organizaciones sociales, académicas y políticas) y que, sustentada en el conocimiento objetivo de los procesos económicos, sociales y territoriales, posibilite establecer con realismo las determinaciones objetivas y subjetivas de los problemas y alternativas de solución.

También es necesario, en esta lógica, revertir el centralismo y garantizar plenamente las autonomías estatales y municipales en la gestión de la planeación del desarrollo, la fiscalidad, la inversión y la gestión; impulsar la creación de procesos, formas, instancias y espacios de participación para las diversas expresiones ciudadanas en: la planeación municipal, la planeación territorial, la gestión de la infraestructura y el equipamiento urbanos, la protección del medio ambiente, la seguridad ciudadana y la protección civil.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Erendira y CASTRO, Oscar, "Participación ciudadana y gobierno local", *Cuadernos de debate de la Agenda de la reforma municipal en México*, Mayo de 1999, México.
- BARTRA, Roger, *El poder despótico burgués*. México: ERA (Serie Popular), 1978.
- BORJA, Jordi, "El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas" *Revista Instituciones y Desarrollo*, mayo del 2001, No. 8-9. Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- CABRERO, Enrique y GARCÍA, Rodolfo, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa, 123 edición, 1998.

- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- GARCÍA, Paul, *La planeación urbano-regional en México*, mimeo, 1989.
- GONZALEZ, Pablo (coord.), *México ante la crisis. Siglo XXI*, México: Sexta Edición, 1993.
- GUERRERO, Juan Pablo, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2000.
- HIERNAUX NICOLAS, Daniel, "Reforma de Estado y políticas territoriales", *Ciudades* No. 9, México: Red Nacional de Investigación Urbana, 1991.
- HIERNAUX NICOLAS, Daniel, "Globalización, integración y nuevas dimensiones territoriales: una aproximación conceptual", *Diseño y Sociedad*, No. 6/96 Primavera, México: UAM-Xochimilco, 1996.
- HIRSCH, Joachim, *Globalización, capital y Estado*. México: UAM- X, 1996.
- HIRSCH, Joachim, *El Estado Nacional de Competencia: Estado, democracia y política en el capitalismo global*. México: UAM-Xochimilco, 2001.
- "Ley General de Asentamientos Humanos", *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 1993, México.
- PRADILLA, Emilio, *Territorios en crisis, México 1970-1992*. [México], Ed. de la Red Nacional de Investigación Urbana-UAM, 1993
- PRADILLA, Emilio, "La Política Territorial y la Configuración Urbano-Regional", en *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas*, Tomo II, México: Juan Pablos-UNAM, 1995.
- REVUELTA, Andrea, "Las reformas del Estado en México: el viraje neoliberal, límites y consecuencias" en CARRILLO, Mario Alejandro (et al.), *Neoliberalismo y transformaciones del Estado contemporáneo*, México: UAM-Xochimilco, 1995.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, *Antología de la Planeación en México, 1917-1985*, Vol. 1, México: SPP-Fondo de Cultura Económica, 1985.
- VILLAR, Alberto, "La gestión y administración municipal del desarrollo urbano. De cara al proyecto neoliberal", en MONTES DE OCA, Elvira (coord.). *Cuadernos municipales*, No. 6, "Modernización y recursos municipales", Colegio Mexiquense, 1996.
- VILLAR, Alberto, *La impotencia municipal en el desarrollo urbano*. México, Plaza y Valdés Editores, 1998.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *Después del liberalismo*. México: Siglo XXI y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1996.
- WALLERSTEIN, Immanuel (et al.), *El juicio al sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 1990.
- ZICCARDI, Alicia (coordinadora), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1995.
- ZICCARDI, Alicia, "Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía", en *Desarrollo regional y urbano, tendencias y alternativas*, Tomo I, México: Juan Pablos-UNAM. 1995.

LA TRANSICIÓN DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN MÉXICO

JORGE GONZÁLEZ-ARAGÓN CASTELLANOS

1. LA GLOBALIZACIÓN Y LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

La globalización de la economía se adopta como la respuesta a la crisis económica del capitalismo en los años setenta, requiere de la integración de regiones hegemónicas para el control de mercados, territorios y nuevas relaciones de la división internacional del trabajo para la acumulación del capital en la fase de desarrollo neoliberal. De acuerdo con la visión de la CEPAL y la ONU:

“...se redefine la especialización productiva y la división internacional del trabajo, generándose un salto cualitativo en el proceso de integración productiva mundial. Cuanto mayor es la cantidad y variedad de factores productivos, de productos y de servicios que se desplazan internacionalmente, y más convergentes se vuelven las normas que regulan dichos movimientos, mayor es el grado de integración económica de los países respectivos”.¹

Consideran la relevancia de la integración de mercados internacionales, particularmente el de América Latina, encabezado por Estados Unidos y tienen como estrategia la conformación territorial de espacios regionales supranacionales y de procesos de descentralización que permitan a las entidades locales o territorios subnacionales, integrarse a los convenios de inversión transnacional. En el texto *Espacio regional* (ONU-CEPAL, 2001, 106) mencionan dos rasgos del proceso de transición del liberalismo al neoliberalismo, aunque ellos no lo llaman así, sino *perspectiva instrumental*. El primero señala que *se ha reducido claramente el papel del Estado en el plano territorial, urbano y habitacional para entregar mayor participación a los actores privados*, aunque no dejan de reconocer que el sector público

¹ FRANCO, Rolando y DI FILIPPO, Armando (comp.). *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL, 1999, p.21.

asume las funciones de regulación, necesarias para la transición al neoliberalismo. El segundo rasgo menciona que:

“...la recomposición de los pesos del sector público y privado ha producido un debilitamiento de las políticas con preocupantes efectos sobre la sostenibilidad de los asentamientos. En algunas ocasiones, la privatización se estimó un objetivo conveniente, pero no se la logró concretar en los términos adecuados; en otros casos, ha sido esgrimida como pretexto para reducir los esfuerzos públicos en el área.”²

Reconocen que los indicadores cuantitativos no han favorecido la calidad de vida de la sociedad, observando estrictamente el consumo de bienes y servicios de la sociedad burguesa.

Las características de la globalización que presentan Franco y Di Filippo³ son: la flexibilidad laboral, es decir, fuera del corporativismo sindical y de mayor explotación de la fuerza de trabajo para obtener mayores beneficios que en sus países de origen; acceso a recursos energéticos, minerales, hidráulicos y de biodiversidad a muy bajo costo; el rol del Estado en el proceso des-regulatorio inherente al Estado benefactor y la nueva regulación normativa, jurídica e ideológica, que requiere la nueva fase capitalista, el neoliberalismo.

En el contexto señalado es evidente que la ONU-CEPAL tienen buenas intenciones pero sus políticas no son acordes con la satisfacción de las necesidades sociales básicas, o bien, se trata de un discurso retórico, desde luego inalcanzable, usado sólo para justificar y legitimar el proceso de acumulación capitalista en la nueva fase de desarrollo. Mencionan lo siguiente:

“Por último, surge como necesaria la incorporación del mundo privado a la gestión de los asentamientos humanos. Al sector público se le asignan cada vez menos responsabilidades en la gestión del mejoramiento del hábitat. Numerosas experiencias desarrolladas en los años noventa han abierto espacios al sector privado de modo de garantizar una complementación efectiva de sus prioridades y potencialidades con las responsabilidades de los organismos públicos, particularmente en los temas de regulación y reducción de las inequidades en el campo de los asentamientos humanos.”⁴

Es inconcebible e injustificable el papel redentor que otorga la ONU a las grandes inversiones capitalistas en la solución de los problemas sociales en el territorio y la posibilidad, hasta hoy no observada con evidencia, de establecer consenso

² ONU-CEPAL. *El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL, 2001, p.106.

³ FRANCO, Rolando y DI FILIPPO, Armando (comp.). *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL, 1999, p.31-44.

⁴ ONU-CEPAL. *El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL, 2001, p.121.

con los ciudadanos en sociedades más democráticas para elevar la calidad de vida de la población en su conjunto.

2. POLÍTICAS FEDERALES EN EL TERRITORIO MEXICANO 1993-2002

Desde el inicio de la década de los ochenta se inicia en México la aplicación de las políticas de los organismos internacionales, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en lo que se refiere al adelgazamiento del Estado, la venta de empresas públicas al sector privado, la apertura financiera y comercial al capital trasnacional, que son los antecedentes de la formalización del Tratado Libre Comercio con América del Norte (TLC) en 1992. Sin embargo la transición del Estado benefactor al neoliberal requiere, entre otras, la regulación jurídica acorde con las nuevas condiciones de acumulación de capital del nuevo modelo; el territorio es el soporte fundamental para la aplicación de las políticas funcionales del estado neoliberal y su economía de "libre mercado" y considera desde las regiones que rebasan los Estados-nación hasta las micro-regiones que son de interés tanto para su apropiación física como de explotación de la fuerza de trabajo. En este ámbito se analizan tres ordenamientos jurídicos que son relevantes para darse cuenta de las siguientes cuestiones.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 como la legislación concebida todavía dentro de los esquemas del Estado benefactor y sus corporativismos (sindicatos, seguridad social, educación pública, ...). En ésta se observa también el carácter regulador y preponderante del poder estatal sobre la sociedad.

La funcionalidad de los nuevos programas nacionales de ordenamiento territorial (Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2001-2006 y el Plan Puebla Panamá del 2001) converge con las necesidades del capitalismo en su fase de transición neoliberal, así como la necesidad de cambiar los ordenamientos jurídicos generales que permitan hacer más operativos los nuevos planes y programas de desarrollo en ese contexto.

En todos los casos puede hablarse de la retórica del sistema de planeación mexicana en el sentido de que es imposible resolver las necesidades y rezagos de orden socioeconómico y ambiental debido a que los Estados liberal y la transición al neoliberal están implicados estrechamente con el sistema capitalista, el cual, para cumplir con su condición inherente de acumulación de capital tiene que sacrificar el desarrollo socioeconómico de la mayoría de la población, consumir masivamente los recursos naturales fundamentales como el petróleo y el agua, así como contaminar los territorios de los países pobres sin pago de impuestos, como sus principales características.

2.1. Ley General de los Asentamientos Humanos de 1993

Después de una década de haberse iniciado el proceso de incorporación del país en el modelo económico neoliberal, cuyo más riguroso impulsor fue el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se aprecia una ley más apegada a los cánones del Estado benefactor que al neoliberal por las siguientes cuestiones:

- La asunción de la planeación y su regulación por el poder estatal.
- La búsqueda de consensos y participación entre los diversos sectores de la sociedad mexicana (público, privado y social).
- La legitimación de los planes y programas de desarrollo urbano en sus niveles federal, estatal y municipal a través de la participación ciudadana.
- La permanencia de lo público sobre lo privado.

Casi una década después se elabora el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 por el gobierno federal panista (la derecha), el cual, a semejanza de sus antecesores priístas (el centro) continúan con la misma retórica en términos de atender las necesidades sociales, la conservación de la ecología y el desarrollo económico a través del ordenamiento del territorio. Sin embargo son más “genuinos” en términos de definir claramente los objetivos en función del nuevo modelo neoliberal a través de la relación con los principales tratados de comercio internacional, así como transferir la planeación del Estado al gran capital privado.

2.2. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006

En cuanto a los temas importantes que se mencionan en el PNDU-OT 2001-2006 nos interesa resaltar aquellos que hacen evidentes la funcionalidad del Programa con las necesidades de la “economía de libre mercado”, es decir, del capitalismo en su fase neoliberal, así como mostrar las condicionantes de la política urbana que estarán presentes en la planeación y acciones en lo global, lo nacional y lo local.

El PNDU-OT menciona los siguientes “paradigmas” del desarrollo territorial:

“...Hoy en día este debate gravita alrededor de las preguntas ¿bajo qué condiciones puede el mercado ordenar el patrón de aglomeración y generar un patrón de ciudades que maximice los beneficios y minimice los aspectos negativos de la concentración? y por otra parte, ¿se busca apoyar únicamente el desarrollo de las regiones más competitivas o su contraparte, las más deprimidas? O, por el contrario ¿se busca establecer un nivel de servicios homogéneo para todo el territorio? ¿Existe el equilibrio regional?”

Hay varias cuestiones que aclarar al respecto:

- En principio menciona al mercado como el encargado de ordenar un problema sustancial: la relación económica-territorial. Ello implica, desde luego, la renuncia del Estado a la función sustantiva que defendía y adoptaba para sí mismo en su fase de Estado benefactor, la dirección de la sociedad a través de la planeación, las políticas y las acciones materiales. Es evidente que al hablar de mercado se refiere a la condición más conocida como “economía de libre mercado”. El Estado adopta el carácter de adelgazamiento que le impone la hegemonía globalizadora del capital, renuncia a su condición reguladora que mantenía antes de la transición y la concede al mercado como garante de esta función.
- El Estado delega en el mercado la resolución del problema de “ordenar el patrón de aglomeración”; en este sentido no es necesario hacer una revisión documental exhaustiva, para apreciar que ha sido el proceso de industrialización en su relación con los sectores terciarios de la economía, principalmente el transporte, comercio y los servicios, es decir, el mercado, los que han generado contundentemente el problema a resolver: “el patrón de aglomeración” desordenado. Nuestra pregunta es entonces ¿Es conveniente, y genuino depositar una responsabilidad de esa envergadura en el “mercado”, siendo éste, el principal generador de los problemas de aglomeración que hoy padecemos en las ciudades? Desde luego que no. No es conveniente dejar la solución del problema en manos de su creador.
- El objetivo deseable según el “paradigma” descrito es “generar un patrón de ciudades que maximice los beneficios y minimice los aspectos negativos de la concentración”. Este objetivo pone énfasis exclusivamente a los intereses del mercado, esto es, si el mercado va a ser el encargado de administrar el territorio, es evidente que es en beneficio exclusivo de éste, además, no se menciona otra cosa. La satisfacción, por tanto, de las necesidades sociales universales liberales de acceso a la alimentación, vivienda digna, salud y educación no están incluidas en el “paradigma” del desarrollo territorial.

Los dos últimos temas, planteados en el sentido de establecer un nivel de servicios homogéneo para todo el territorio y la existencia de un equilibrio regional, son desde luego discursos retóricos del Estado benefactor que nunca fueron resueltas desde allí y que en la nueva fase del capitalismo, la transición al Estado neoliberal tampoco la va atender pues atenta contra los principios inherentes del “libre mercado”: aumentar las tasas de ganancia y apropiarse de las rentas del suelo y los recursos naturales para continuar con el proceso de acumulación del capital.

El PNDU-OT establece como parte de sus principales metas la atención de nuestra nación a los objetivos comerciales y de mercado que impone el gran capital a través de los mapas temáticos que se presentan al final del Programa. Allí se puede apreciar que la intención fundamental del PNDU-OT es la integración del país

con los mercados mundiales y particularmente, el diseño de políticas, planes y acciones específicas con los requerimientos expansivos de los Estados Unidos de Norteamérica hacia el Sur de América a través del subprograma denominado Plan Puebla-Panamá y otros proyectos regionales de México.

El PNDU-OT, después de mencionar como objetivo específico el Principio de planificación y prospectiva del territorio, dice que hay que introducir una visión más estratégica y fortalecer el proceso de planificación y gestión urbana y regional, y dice que:

“...ante este nuevo contexto de acción definido en el PNDU-OT, resulta prioritario actualizar y revitalizar el sistema de planificación del desarrollo urbano y regional regido actualmente por la Ley General de Asentamientos Humanos.”⁵

De inmediato surge la duda de la premura por cambiar la LGAH recientemente transformada en el año de 1993 a escasos nueve años de este suceso. Es claro el hecho que ya habíamos apuntado anteriormente en el sentido de que la LGAH de 1993 mantiene el sentido tradicional de la política “benefactora” del Estado con lo cual obstaculiza las nuevas condiciones que requiere el gran capital para ejercer sus políticas en un sentido más estricto de apropiación de las rentas del suelo, los recursos naturales y las condiciones de urbanización del territorio urbano y regional para asegurar una mayor plusvalía. Es evidente que el objetivo específico planteado al principio de este punto es irrelevante y banal pues realmente no dice nada; sin embargo justifica la intención fundamental del PNDU-OT, la apertura del Estado nacional a las leyes de la economía del libre mercado y, por ende, la globalización. De allí la necesidad imperativa de modificar el máximo ordenamiento legal actual de la planificación territorial mexicana, es decir, la Ley General de los Asentamientos Humanos de 1993.

2.3 Plan Puebla-Panamá

El Plan Puebla-Panamá se deriva del PNDU-OT y es el principal plan regional cuyos objetivos principales son:

- Desde la perspectiva interestatal (de los Estados-nación), la vinculación comercial entre los Estados Unidos de América, México y el Cono Sur del continente americano a través de la construcción de infraestructuras en territorios de múltiples riquezas del medio ambiente natural, energético, social y cultural, así como la comunicación interoceánica a través del Canal de Panamá, Honduras y el Istmo de Tehuantepec en México.

⁵ SECRETARÍA DEL DESARROLLO SOCIAL. “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006”. *Diario oficial de la Federación*. México, 27 de marzo del 2002, p.56.

- Desde la perspectiva interna del poder estatal mexicano, la oportunidad de atender las recomendaciones de los organismos financieros internacionales en el sentido de:
 - Ofrecer al capital trasnacional mano de obra barata en la región.
 - Generar infraestructura vial y energética fundamentalmente desde el presupuesto público.
 - Ofrecer al capital trasnacional, fundamentalmente, la mayor zona de biodiversidad mexicana y una de las más importantes del mundo.
 - Ofrecer al capital trasnacional, principalmente, dos recursos estratégicos: petróleo y agua.

Como antecedentes del Plan Puebla-Panamá (PPP), Andrés Barreda Marín (2002) menciona que, desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 del gobierno de Ernesto Zedillo, hay una definición clara en cuanto a la organización del espacio nacional como corredores de tránsito interoceánico que facilitan la comunicación del Este de los Estados Unidos de América con la costa del Pacífico a través de las rutas: Nogales-Guaymas, Nuevo Laredo-Manzanillo, Acapulco-Veracruz, Coatzacoalcos-Salina Cruz (Istmo de Tehuantepec), así como el corredor del Golfo de México que va de Matamoros a Villahermosa y de Villahermosa a Cancún, finalmente el corredor de Puerto Madero, Chiapas a Manzanillo, Colima.

En los siete corredores, según el mismo autor citado, se planeaba integrar a los millones de campesinos que serán expulsados de sus tierras para emplearlos en industrias futuras, sobre todo la industria maquiladora, y serían como arterias en las que se moverán las materias primas, los productos de la maquila, la agro-exportación y la extracción de recursos estratégicos nacionales (minerales, petróleo, agua y biodiversidad).⁶

Formalmente el PPP tiene los siguientes objetivos y estrategias:⁷

- Elevar el nivel de desarrollo humano y social de la población a través de los servicios educativos, de salud pública y de vivienda.
- Incrementar la participación de la sociedad civil en el desarrollo a través de procesos de participación social amplia, redes de autoayuda y cooperación, cambio estructural en la dinámica económica, desarrollo de la infraestructura básica, crecimiento de la productividad y competitividad, incrementar la captación de inversiones, modernizar el marco regulatorio de la economía, mejorar la capacidad tecnológica.

⁶ ÁLVAREZ, Alejandro, BARREDA, Andrés y BARTRA, Armando. *Economía política del Plan Puebla Panamá*. México: Itaca, 2002, p.43.

⁷ "Plan Puebla Panamá". *Publicidad*. No. 34, marzo de 2001, p.34.

- Promover inversiones productivas que amplíen la oferta de empleos bien remunerados en la región a través de la inversión pública y privada, políticas públicas de promoción y apoyo a las inversiones.
- Conseguir un manejo sustentable de los recursos naturales y el ambiente a través del ordenamiento territorial y una cultura de protección del ambiente y los recursos naturales.
- Promover la concertación de planes y estrategias conjuntas de desarrollo entre la región Sur-Sureste de México y los países de Centroamérica a través de una agenda internacional de coordinación de inversiones y políticas de desarrollo, integración productiva, comercial y de servicios; armonizar marcos regulatorios y reestructurar los esquemas de tarifas y subsidios, finalmente, promover la adopción de políticas públicas que incentiven el libre mercado y competencia en la región.

La revista *Mundo Ejecutivo* de mayo del 2002 (pp. 80-89) publica una entrevista hecha al coordinador del PPP, Florencio Salazar Adame, en la cual éste declara:

“...lo que se pretende es lograr el desarrollo de la región mediante la atracción de grandes inversiones privadas y públicas.”

El plan contiene ocho iniciativas: desarrollo sustentable; desarrollo humano; prevención y mitigación de desastres naturales; promoción del turismo; facilitación del intercambio comercial; integración vial; interconexión energética e interconexión de telecomunicaciones.

En un cuadro anexo a la entrevista se observa que, de acuerdo con el informe de la Comisión de Financiamiento, presentado por el BID el 15 de septiembre del 2001, se cuenta con un financiamiento de 4017,7 millones de dólares. De este financiamiento, el 96,2% estará dedicado en esta etapa a las iniciativas de integración vial e interconexión energética.

El Plan Puebla Panamá, como se mencionó anteriormente, es el programa regional más importante del PNDU-OT. Según el Acuerdo por el que se crea la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, publicado por el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Junio del 2001, se menciona que:

- Es un programa cuya dirección depende en exclusiva al presidente de la república, sobre todo en lo que se refiere al territorio mexicano y que se conoce como Programa Sur-Sureste dentro del propio Plan.
- El nombramiento y remoción del Coordinador general del PPP en su vertiente mexicana, es una facultad exclusiva del presidente de la república.
- El propio funcionamiento del PPP dependerá de la oficina presidencial.

De acuerdo con el análisis crítico de Armando Bartra al PPP⁸, con el que coincidimos, es evidente el carácter demagógico del discurso de beneficio social y nacional y el encubrimiento de sus verdaderas intenciones de favorecer abiertamente el gran capital trasnacional en lo que denomina “la venta de garaje”.

En primer término menciona que los tratados de libre comercio, que son los acuerdos internacionales que le conceden al capital todos los derechos y todas las garantías, son el marco y la condición para que avance la nueva colonización (entendida ésta como una nueva etapa dentro de un largo proceso de colonización) con que nos amenaza el PPP.

También menciona que el PPP es una venta de garaje de Mesoamérica⁹ (término arbitrario que utilizó el coordinador del PPP, Florencio Salazar Adame para designar la amplia región que abarca desde el estado de Puebla, México hasta Panamá), un intento socialmente des-comprometido por captar inversiones. Y todo bajo la premisa de que el país no puede desarrollarse si no es con “ahorro externo”, es decir inversión extranjera. Señala que se trataría de captar “ahorro externo” vendiendo los “tesoros” y las “bellezas” del sureste, a través de seductoros desregulaciones, de exenciones de impuestos, de simplificaciones administrativas y, sobre todo, de omitir o hacer laxa la normatividad laboral y ambiental, que es lo que realmente le importa al gran dinero. Esta oferta se sintetiza en mano de obra barata y derecho a contaminar.

En tercera instancia señala que lo peculiar de la “venta de garaje”, de este pretendido desarrollo capitalista salvaje en el sureste es que está fincado en la expectativa de rentas más que de ganancias, es decir, que lo que hace atractivo al sur-sureste mexicano para el gran capital es la posibilidad de captar las rentas que conlleva la privatización de bienes preexistentes en regiones privilegiadas: los recursos naturales, los espacios de tránsito, la biodiversidad, los saberes comunitarios, las bellezas naturales, la tradición cultural...

Apunta, finalmente, que las rentas son muy distintas de las utilidades, y que al capital le interesan infinitamente más las primeras que las segundas. Porque las rentas son monopolizables, mientras que por las utilidades hay que competir en el mercado. Dentro de estas rentas destaca una relativamente novedosa, que es la que se obtiene privatizando los códigos genéticos (como se dijo anteriormente, la región del sur-sureste mexicano es una de las más ricas mundialmente en su biodiversidad).

⁸ ÁLVAREZ, Alejandro, BARREDA, Andrés y BARTRA, Armando. *Economía política del Plan Puebla Panamá*. México: Itaca, 2002, pp. 81-109.

⁹ Mesoamérica es un concepto introducido por Paul Kirchhof al final de la década de los años treinta para definir un territorio culturalmente homogéneo en el siglo XVI, específicamente en el periodo de contacto de los indígenas con los europeos. Este territorio abarca desde el Río Pánuco (en la parte media de México) hasta el Río Motul (al Sur de Nicaragua).

Como comentario a lo anteriormente dicho sobre el PPP y desde una perspectiva realista y vigente, marxiana, se trata de una fase del capitalismo específica para la amplia región desde México a Panamá: la subfunción formal del trabajo al capital, la apropiación de rentas y la facilitación de la circulación expedita de bienes mercantiles y financieros.

De las ocho iniciativas del PPP, se mencionan el desarrollo humano y el desarrollo sustentable como las más importantes. Sin embargo, las inversiones están destinadas en un 96,2%¹⁰ a la integración vial y la interconexión energética, factores esenciales para la industrialización y el flujo de bienes pero que no significan necesariamente desarrollo social. De allí la confirmación de los grandes sesgos entre el discurso del Estado y la evidencia del proceso de acumulación del capital en el territorio mexicano y la región que contempla el PPP.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Alejandro, BARREDA, Andrés y BARTRA, Armando. *Economía política del Plan Puebla Panamá*. México: Itaca, 2002, 109 pp.
- FRANCO, Rolando y DI FILIPPO, Armando (comp.). *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL, 1999, 233 pp.
- ONU-CEPAL. *El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL, 2001, 160 pp.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. "Coordinación General Plan Puebla-Panamá". *Diario Oficial de la Federación*. México, 5 de Junio del 2001, 4 pp.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006". *Diario Oficial de la Federación*. México, 27 de marzo del 2002, 128 pp.
- "Plan Puebla-Panamá". *Publicidad*, No. 34, marzo de 2001, pp. 32-34.
- SANDOVAL, Nora. "De Puebla a Panamá: 27 proyectos en lista de espera". *Mundo Ejecutivo*, No. 277, Mayo 2002, pp. 80-89.

¹⁰ Según datos del BID, 15 de septiembre del 2001.

LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

RAFAEL LÓPEZ RANGEL
RICARDO ANTONIO TENA NÚÑEZ
SALVADOR ESTEBAN URRIETA GARCÍA
RUBÉN CANTÚ CHAPA
PEDRO LINA MANJARREZ
ROQUE CARRASCO AQUINO

1. LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: RED, GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO*

1.1. La Globalización y el Área Metropolitana de la Ciudad de México como sistema complejo

Indagar los efectos de la llamada globalización en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, con énfasis en los procesos territoriales, es una tarea que nos hemos impuesto un conjunto de investigadores de varias instituciones mexicanas: UAM-Xochimilco, ESIA-Instituto Politécnico Nacional (campus Tecamachalco, campus Zacatenco), UNAM-Facultad de Arquitectura, Taller Ehécatl, BUAP-Vicerrectoría de Investigación y Posgrado. En este texto presentamos algunos avances de nuestro trabajo.

Nuestro primer reconocimiento es de orden epistemológico: nos enfrentamos a una problemática de alta complejidad, en la que concurren múltiples procesos *interdefinibles*: los que conforman la globalización y aquellos que concurren en la constitución del Área Metropolitana de la ciudad de México. Esto nos lleva a asumir el

* LÓPEZ RANGEL, Rafael. Doctor en Diseño-Estudios Urbanos UAM. Doctor Honoris Causa BUAP. Profesor-investigador de la UAM-X. arquitectorlr@prodigy.net.mx

problema en términos de los sistemas complejos, propios de la *epistemología constructivista*.

Como es sabido, el término globalización es utilizado desde diversos enfoques: desde aquellos— cuya fuente corresponde a los intereses financieros internacionales, como el Banco Mundial— que lo consideran sinónimo de *integración económica* y desarrollo, le atribuyen potencialidades para “enfrentar la pobreza del planeta”, hasta los pronunciamientos vinculados con la influyente línea teórica del Sistema Mundial, de raigambre marxista, que afirman que la globalización es en rigor, la extensión mundial del capitalismo, y si bien “cambia el mundo profundamente, no por ello desaparecen las relaciones capitalistas de dominación y explotación”. Y se agrega que “de cierto modo, hasta las ha intensificado en diversos aspectos, incrementando asimismo los conflictos derivados de las mismas”.¹

La “actual mundialización del capitalismo” —sobre toda aquella que cobra evidencia en nuestros países en la década de los ochenta del siglo pasado— provoca y va acompañada de un cúmulo de características de una modernidad altamente compleja, con la presencia de múltiples formas de control sistémico, ambivalencias y patologías, la contradicción de lo global y lo local, la insustentabilidad del desarrollo, etc., que ha ido colocando el término *globalización* en el primer plano del interés de los estudiosos.

En consecuencia, con la palabra *globalización* se está abarcando un complejo conjunto de procesos (económicos, sociopolíticos, tecnológicos, culturales, ambientales, *territoriales*, etc.) que, o bien aparecen como nuevos, o han adquirido contenidos y formas de tal intensidad, que están obligando en muchos ámbitos de investigadores —incluso de grupos significativos del marxismo actual— a la *reorganización* de las teorías acerca de las sociedades modernas.

1.2. Globalización y Área Metropolitana de la Ciudad de México

Ahora bien, la interdefinición de los procesos de la globalización con los del Área Metropolitana de la ciudad de México, vista fundamentalmente desde sus *procesos urbano-territoriales*, y bajo la conducción de la pregunta acerca de los efectos de aquellos en éstos, nos lleva a establecer nuestro *sistema complejo* en base a la estrategia que se describe a continuación.

Identificación de los siguientes ejes históricos:

- La historia territorial, en lo que se refiere a la forma de la ciudad, usos del suelo, estructura urbana —incluida la constitución e interrelaciones de los

¹ HIRSCH, J. *El Estado Nacional de Competencia. Estado, democracia y política del capitalismo global*. México: UAM-X, 2001.

sectores y barrios-, densidades y modalidades de expansión y movilidad. Las formas construidas, carácter de sus edificaciones, infraestructuras, etc.

- Historia de la ciudad como “receptáculo” (que también se transforma en el proceso y transforma al proceso mismo) de las actividades productivas, de consumo y distribución, y como *producción de la propia ciudad*. Transformaciones que se han dado particularmente en las últimas décadas: intensificación de las inversiones transnacionales, puestos intermedios de los centros de decisión de las redes (terciarización para la globalización), modificación de las inversiones “tradicionales” o locales. Incremento de la economía informal. Los complejos efectos en el territorio urbano de todos estos procesos.
- La historia sociodemográfica, cultural y política. Es de gran importancia ya que incluye a los actores sociales y sus múltiples y complejas interrelaciones. Implica el reconocimiento de la dialéctica sociocultural-ideológica entre la ciudad heredada, y la que se va construyendo en la modernidad. En fin, implica poner a flote el carácter ideológico de los diversos grupos e instituciones que intervienen en la construcción y transformación de la ciudad. Se puede afirmar que en este proceso se enfrentan y entrecruzan varios *proyectos de ciudad, -que incluyen a los procesos de planificación de prefiguración y diseño- y aquello que constituye el imaginario colectivo y las identidades*. Esto da una idea del impacto complejo de la ideología de la globalización. Y de la también compleja transformación de la cultura urbana.²
- La dramática historia ambiental de la capital de la república, y los efectos en la calidad de vida de la población. La transformación de los ecosistemas lacustres del Valle de México, sus diversas etapas, hasta la actual tendencia a la desertificación. Incremento patológico de las diversas formas de contaminación. Emergencia de intentos de recuperación que se han intentado.
- La historia de las tecnologías utilizadas para la construcción, transformación y mantenimiento de la ciudad, surgimiento y acelerada extensión de la Informática y la Comunicación, que cobran particular importancia en los procesos de globalización. Asimismo, conocimiento de los efectos sociales y ambientales de la tecnología.

² CHAPA, C. “Urbanización sociocultural y globalización en el Centro Histórico de la ciudad de México”. TENA, R. “Urbanización sociocultural y globalización en el Centro Histórico de la ciudad de México”, URRUETA, S. “Signos diferenciados de la Globalización en la Ciudad de México”. En este mismo trabajo.

La vinculación de estas “historias” está bajo los principios siguientes:

Si bien cada uno de estos procesos tiene su “historia propia” está vinculada con la historia de los otros, a tal grado que en sí mismo contienen la historia de las demás en su conjunto. Pero al mismo tiempo, los vínculos de todas esas historias conforman la historia global de la ciudad de México. El problema epistemológico reside en descubrir de que manera los procesos de globalización —o de planetarización del capitalismo— influyen en cada uno de esos procesos y en todos ellos en conjunto. Seguramente, a esto se refiere Wallerstein cuando habla de la necesidad de “abordar a la historia como un sistema complejo”.³

Tendríamos entonces que:

- Distinguir entre los procesos que inciden en el territorio urbano y que se podrían denominar *externos* de los procesos específicamente urbano-territoriales.⁴ De todos modos y reiterando, ambos conjuntos están vinculados con diversos niveles e intensidades: la “producción” del suelo urbano incluidas las infraestructuras tiene una lógica económica, sociopolítica ideológica, de prefiguración y planeación que debe ser especificada.
- De acuerdo a la epistemología constructivista⁵—y recurriendo a la estrategia *macro-micro*— no hay una relación unívoca o lineal entre los procesos socioeconómicos, los ambientales, los tecnológicos, culturales y políticos y los *territoriales*, aunque algunos de ellos (como los económicos y los políticos tengan una mayor intensidad e influencia sobre otros, al menos en la inmensa mayoría de los análisis urbanos realizados hasta ahora).
- Ya se trate del sistema en su conjunto o de cada uno de los subsistemas no se puede afirmar que cada etapa histórica está determinada por las etapas anteriores. Como lo afirma Tudela, siguiendo a Rolando García:

“esa consideración sería incorrecta en la medida en que supusiera un determinismo absoluto por parte de las situaciones antecedentes. Una relativa aleatoriedad es inevitable, ya sea en las oscilaciones normales de los elementos del sistema en su fase estable, o, sobre todo, en la recomposición de su nuevo estado estable después de su desestructuración.”⁶

³ WALLERNSTEIN, I., *Impensar las Ciencias Sociales*, México: Siglo XXI-UNAM, 1998.

⁴ ÁLVAREZ MORA, A. y VALVERDE DÍAZ DE LEÓN, F (coords). *Ciudad, Territorio y Patrimonio. Materiales de Investigación II*. Puebla: UIA-Universidad de Valladolid, 2004.

⁵ GARCÍA, R. *El conocimiento en construcción. De las formulaciones de Jean Piaget a la teoría de sistemas compleja*, Barcelona: Gedisa, 2000.

⁶ TUDELA, F. *La Modernización forzada del trópico húmedo. El caso Tabasco*, México: Colmex, 1992.

- Es necesario reconocer la discontinuidad como inherente a la historia de la interacción entre los sistemas sociales, ambientales, territoriales, etc. No se puede concebir una linealidad única, ya que los sistemas se estructuran y desestructuran de manera compleja. Por ejemplo, los cambios de usos del suelo, no corresponden inmediatamente a las transformaciones en los procesos económicos, tecnológicos y viceversa; las transformaciones ambientales tampoco se expresan de “un día para otro” en cambios culturales y territoriales, y así sucesivamente. Y sin embargo, *todos ellos están vinculados, y todos ellos se determinan mutuamente. Aquí –y mediando el interés que se tenga en la investigación- el problema es descubrir la medida e intensidad de las distintas interdeterminaciones.*

Con esta estrategia -también denominada *constructivista*- apenas aquí esbozada, podremos abordar la construcción de nuestro sistema complejo, por medio de *aproximaciones sucesivas* –y con los mencionados análisis *macro- micro-* que son inherentes a esta epistemología.

El Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) y la globalización. Primera aproximación:

La clave para armar nuestro sistema complejo: la implicación del AMCM en los procesos de globalización, consiste en el planteamiento de preguntas que requieren una respuesta compleja. Se refieren a las características generales del proceso de modernización urbana en la ciudad de México y de la manera en que se van intensificando los “efectos” o implicaciones de los llamados procesos de *globalización*, mismos que los estudiosos ubican de los años ochenta a la fecha, lapso en el cual se intensifican las políticas neoliberales y en el entendido de que en ambos casos nos encontramos dentro de la extensión del Sistema Mundial del capitalismo.

Vayamos a las preguntas: ¿Cómo ha cambiado el territorio –en cuanto a “forma” y “contenido”- de la ciudad de México a lo largo del siglo XX y principios del XXI? ¿Qué procesos han ocurrido y de que manera se han interrelacionado para que la capital de la República Mexicana se haya convertido durante el siglo pasado, de una ciudad tranquila -asentada en la “región más transparente del aire”- de apenas 345 000 habitantes (1900), en 2700 hectáreas, al actual monstruo metropolitano, altamente contaminado, segregado y vulnerable- que no solamente ocupa una basta superficie del Distrito Federal sino que ha conurbado 43 municipios del estado de México y uno del estado de Hidalgo, alcanzando poco más de 18 millones de personas? ¿Qué ha acontecido en ese transcurrir del siglo XX y en los inicios del XXI con la cultura urbana? ¿Cual ha sido la naturaleza de los procesos “modernizadores”, en sus múltiples aspectos y cuáles han sido los cambios en la planeación urbana y en las acciones dirigidas a la transformación de la ciudad, que no han logrado la elevación continua de las condiciones de vida de la mayoría de la población?

Y, naturalmente, ¿los años ochenta han sido un punto de inflexión en estos procesos, se han dado nuevos procesos, o los anteriores se han intensificado, han cambiado de carácter y, si es así, en qué medida?

Para plantear una primera aproximación a estas cuestiones y tomando en cuenta el nivel en que se encuentran los estudios acerca del problema, intentemos una respuesta inicial.

Es conocido que el Área Metropolitana de la Ciudad de México, durante el siglo XX ha pasado por todas las categorías espaciales que menciona Álvarez Mora: de una “ciudad compacta” —con trazo en damero— a un conjunto de territorios “dispersos”, “difusos”, de varias periferias, y de un conjunto de centralidades, proceso que entre otras cosas ha modificado el papel funcional del centro tradicional aunque, como lo señala en su trabajo R. Cantú Chapa, bajo el influjo de la crisis económica y social, así como a la apertura de la democracia y la presencia de la alternancia política, el centro histórico, el “Zócalo” y un conjunto de arterias principales han acentuado notablemente y han dado un giro a su carácter político-popular, acercándose, en ciertos momentos, a lo que J. Borja denomina “*ciudad conquistada*”. Asimismo, Ricardo Tena muestra cómo la globalización y el ambiente sociocultural de la posmodernidad acentúan ahora la complejidad de la vinculación entre las prácticas culturales y el espacio urbano, y se ocupa también del Zócalo de la ciudad de México, en tanto Urrieta señala la “diversidad de los signos de la globalización”.

Para el conocimiento de esos procesos es básica la identificación de los “actores sociales” protagonistas de la *transformación* de la ciudad, sobre todo en la etapa en la cual la complejidad de la ciudad implica la presencia de multitud de grupos y de movimientos que parecen rebasar las categorías tradicionales de clase, como los que reivindican los derechos de “género”, los de defensa del medioambiente, los que se oponen a la guerra y a la trasgresión de la soberanía de los países, los movimientos por los demandas urbanas y a favor de la *conquista de la ciudad*; en fin, las proclamas y acciones de los “globalifóbicos”, los que exigen el derecho a la “acción comunicativa” y a la *identidad*. En este emergente ambiente social, se discute acerca del carácter *antisistémico* de cada uno de estos movimientos, pero su presencia es innegable.

En el ámbito de lo urbano, la globalización propicia la transformación de las políticas estatales, para ir cediendo ante las decisiones de las empresas transnacionales, lo cual se acentúa en la medida que la ciudad de México va implicándose en la *red de ciudades globales*. Ch. Parneiter afirma que con la globalización emergen nuevos y poderosos actores sociales —en el interior del país y de sus ciudades— tales como algunas de grandes empresas transnacionales y el conjunto de operadores de sus redes planetarias, se detona un conjunto de transformaciones que le proporcionan un nuevo carácter a las ciudades, al mismo tiempo que se modifica la dinámica y la naturaleza social de los movimientos sociales y del estado mismo. “Los centros de decisión de los megaproyectos regionales, los proyectos urbanos y de las acciones gubernamentales hacia la ciudad, tienden a cambiar de carácter, tornando aún

más complejas las interacciones entre los diversos grupos”. En otras palabras, propias de las emergentes Teorías Críticas de la Sociedad Moderna, a los conflictos sociales “clásicos” se le agregan multitud de confrontaciones que hasta hace pocas décadas contaban poco como protagonistas de movimientos antisistémicos o cuando menos de resistencia.

Otra característica que se agudiza con la globalización es la terciarización y, de manera aguda, la economía informal (en la que llega a ocuparse, en las ciudades latinoamericanas el 60% de la PEA, lo cual trastoca los análisis económicos convencionales). Hay un acuerdo entre los estudiosos, que la forma específica como la ciudad de México está integrada en la división internacional del trabajo (o en el sistema mundial) es significativa para el desarrollo económico, social y espacial de la misma y se reconoce que las transformaciones de la década pasada sólo se entienden si se toman en cuenta los impactos de los procesos de globalización y que, por lo tanto, una visión estrictamente nacional no es adecuada. Parneiter observa que algunas partes del Distrito Federal están bien integradas en los flujos globales de capital, servicios, informaciones y personas, cumpliendo de esta manera funciones de ciudad global (S. Urrieta, señala incluso un “triángulo” de alta densidad de la globalización en el Distrito Federal); entonces, la ciudad de México funciona cada vez más- opina Parneiter- como una *charnela* entre lo “nacional” y lo “global”. Asimismo reconoce, junto con nosotros, que si bien es cierto que no se pueden atribuir todos los cambios a la globalización, transformaciones socioeconómicas importantes (como el auge de los servicios al productor) sí están estrechamente relacionados con la formación de una ciudad global.

No cabe duda –finalmente- que la interacción de procesos locales con la globalización caracteriza la actual realidad de nuestros países y que su análisis depende de una estrategia cognoscitiva, de búsqueda de interdefiniciones. El reconocimiento de que se trata de la expansión planetaria del capitalismo es un referente básico aunque no suficiente. El entrecruce de procesos que hemos apenas esbozado se torna imprescindible y esta tarea depende de las preguntas que hacemos. Aquí, en estos breves escritos, también se ha intentado, junto a los efectos en la economía y la cultura, abordar los procesos territoriales, expresados en la forma de la ciudad, los “sistemas viales”, interrelacionados con el medio ambiente⁷ y los efectos del globalizador Plan Puebla-Panamá, aún en su inicio.⁸ Naturalmente, nuestra investigación –de direcciones múltiples, apenas empieza y requiere expandirse y profundizarse. Naturalmente, nos guía una profunda preocupación por la calidad de vida de los habitantes de nuestra gran ciudad, y más ahora que se agravan las posibilidades de riesgo social y ambiental.

⁷ LINA, P. “El transporte en la transformación territorial del desarrollo y medio ambiente de la ZMVM”. En este mismo trabajo.

⁸ CARRASCO, R. “Transformaciones territoriales del AMCM para la concentración del plan Puebla Panamá”. En este mismo trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- EZCURRA, E. "De las Chinampas a la Megalópolis: el medio ambiente en la cuenca del Valle de México", *La Ciencia para todos*, México: FCE, 1995.
- HABERMAS J. *Teoría de la Acción Comunicativa*, II. Título original: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Band II. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, México: Taurus, 1981.
- MORIN, E. *El Método*, 4 Volúmenes, Madrid: Cátedra, 1998.

2. URBANIZACIÓN SOCIOCULTURAL Y GLOBALIZACIÓN EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

Este trabajo tiene como referencia un estudio más amplio sobre el proceso de *urbanización sociocultural* en los centros históricos de las megaciudades de América Latina.⁹ La hipótesis considera que, si bien la relación que mantienen las prácticas culturales con los espacios urbanos es compleja y dinámica, actualmente se encuentra acotada por las condiciones que imponen la globalización y el ambiente cultural de la posmodernidad.

Las ciudades presentan un escenario donde los actores sociales concurren, conviven y se disputan el territorio, con una gran diversidad de actividades, intereses, percepciones, identidades, posiciones y condiciones sociales, lo que genera una amplia producción cultural referida al espacio público, donde se despliegan dispositivos culturales con valoraciones distintas de la ciudad; por ejemplo, respecto del sentido que tiene el patrimonio, la identidad, el imaginario o las prácticas (económicas, políticas y culturales). Esta situación remite a una gran variedad de modalidades socioespaciales que exigen una extraordinaria capacidad de ajuste (flexibilidad) de las ciudades y de los ciudadanos, no sólo frente a los requerimientos espaciales, sino principalmente respecto de los dispositivos culturales que configuran los territorios y las identidades colectivas de la ciudadanía, lo que afecta cualquier intento de reordenación urbana.

Para abordar el estudio, se construyó un marco teórico transdisciplinario con base en el análisis de los paradigmas que actualmente orientan la investigación urbana y cultural; así, para conceptualizar la *urbanización sociocultural* se asume la

* TENA NÚÑEZ, Ricardo Antonio. M. en C. Antropología. Profesor e investigador, Coordinador Académico de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, Unidad Tecamachalco del I.P.N.

Correo electrónico: ricardotena@hotmail.com / ricardotena@att.net.mx

⁹ TENA NÚÑEZ, Ricardo A. *Cultura popular y Urbanización en América Latina*. México. Tesis Doctoral en Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004 (en curso).

concepción simbólica de la cultura y el método de la *hermenéutica profunda*¹⁰, lo que permite la comprobación de hipótesis con base en la interpretación/reinterpretación de la cultura urbana en tanto dimensión cultural de las prácticas urbanas, cuyas expresiones y experiencias describen *manchas culturales*¹¹ en el territorio susceptibles de registro.

La *urbanización sociocultural* se entiende como la expresión del sentido cultural de la experiencia urbana.

Los estudios realizados arrojan un amplio repertorio de prácticas culturales, donde se aprecian formas particulares de territorialización de los distintos sectores sociales, y las diversas modalidades en que los espacios urbanos propician las prácticas, las articulan e instauran, creando *manchas culturales* que se ligan, mezclan o sobreponen, se extienden y contraen, aparecen y desaparecen, incorporando en su dinámica a distintos actores, cuyas identidades corresponden, en algunos casos, a lugares y prácticas de actores locales por residencia u ocupación; en otros, se trata de actores externos que acuden habitual o periódicamente a un lugar, incorporándose a ciertas *manchas culturales* para participar en las identidades que éstas generan; o bien, se trata de *manchas* cuyas identidades se construyen externamente, en otros territorios, pueblos y ciudades, pero que se expresan y materializan en algún lugar del Centro Histórico, refrendando su centralidad, razón de ser y pertinencia en el contexto histórico de la ciudad de México.

Vale anotar que en algunos casos se trata de *manchas culturales* que se integran a partir de patrones de consumo, unos propiciados por las industrias culturales y ligados a una determinada gama de establecimientos, con formas particulares de socialidad, ritmos estables y continuos; otros, generados por la tradición y las costumbres populares que definen la demanda y el mercado de ciertos productos, aquí el consumo está ligado a un mayor número y giro de establecimientos, diversificados en giros comerciales y sin unidad espacial focalizada o continua, con ritmos y frecuencias de uso que se definen por la circulación o rotación de productos y actores en momentos, periodos, ciclos anuales o estacionales. En otros casos, se trata de *manchas* que se integran a partir de prácticas culturales de carácter político, ideológico, recreativo o deportivo, donde el consumo no define su carácter y naturaleza de las prácticas, mas bien es un factor contingente que eventualmente se suma a las oportunidades que brinda la concentración de personas.

Esto significa que el análisis de la dimensión cultural de las prácticas urbanas no excluye las otras dimensiones (económicas, políticas, ideológicas, jurídicas y

¹⁰ THOMPSON, John B. *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2002. (1ª ed. 1990).

¹¹ MAGNANI, José Guilherme, "Cultura urbana. Transformaciones de las grandes metrópolis", *Esencia y espacio*, 2ª época, nº 19. Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, Unidad Tecamachalco, Instituto Politécnico Nacional, México, mayo de 2004, pp. 25-34.

espaciales), sino que considera la dimensión cultural inmersa y tejida con ellas como parte del conjunto unitario pero diferenciado que hace posible la experiencia urbana; por ello se requiere analizar sus articulaciones y mutuas determinaciones, sus continuidades y discontinuidades, y es importante distinguir el significado que tienen las prácticas urbanas para los distintos actores, ya que, si bien todos son “ciudadanos y consumidores”¹², no todos cumplen el mismo rol ni participan igual en los diferentes momentos y espacios de la vida cotidiana, ceremonial y festiva; particularmente en aquellos procesos dedicados a la reproducción de las condiciones de la producción y al desarrollo de la vida en sociedad.

Para captar las *discontinuidades significativas* en el tejido urbano y definir las manchas culturales, se consideran tres elementos básicos: *el escenario, los actores y las reglas*. El escenario se concibe como un lugar producto de prácticas culturales anteriores, en constante diálogo con las actuales, su delimitación requiere identificar marcos, signos, puntos de intersección, estructuras físicas y equipamientos, ligados a la actividad de los actores. Respecto a los actores se busca detectar *tipos*, construir categorías y determinar comportamientos, por medio de observación directa y de otros instrumentos (entrevista, historia de vida, mapa mental, etcétera). Las *reglas* son los patrones y normas que permiten interpretar sus lógicas y sentido, es lo que muestra la regularidad de sus prácticas; así, se consideran como el *guión* o *script* que siguen los actores en el escenario, de tal manera que las *reglas* se consideran un patrón sociocultural internalizado en los actores (*habitus*, en el sentido de Bourdieu) y representan un principio de clasificación para el análisis.

A continuación se exponen brevemente los aspectos relevantes de un caso seleccionado cuya referencia es un espacio público fundamental del Centro Histórico de la ciudad de México; un caso significativo que expresa la dinámica cultural del centro a partir de un abordaje particular para el estudio de la vida social en el contexto urbano, enfocado a la delimitación de las prácticas culturales, que atiende a la identificación de lugares comunes y de encuentro, a formas de ser y actuar de personajes que con su comportamiento se apropian de espacios determinados dándoles nuevos significados.

Se trata del Zócalo de la ciudad de México: un espacio público, una plaza, que se distingue de otras de este mismo entorno patrimonial, como Santo Domingo o la Alameda Central, en la medida que cada una propicia *manchas culturales* con prácticas urbanas particulares. Para identificarlas es necesario hacer recortes en la continuidad o fragmentación de la trama urbana y en el universo de actividades que ahí se desarrollan, buscando reconocer las formas de uso, apropiación y determinación sociocultural del espacio urbano.¹³

¹² Cf. GARCÍA CANCLINI, Néstor, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo, 1995.

¹³ Conviene tener en cuenta que las *manchas culturales* son unidades *significativas* para la observación y el análisis, en este sentido son discontinuidades que se destacan de la realidad para

La Plaza de la Constitución, mejor conocida como *El Zócalo*, es la más importante de la ciudad y del país. Data del siglo XIV, al ser parte de la traza original de la ciudad de México-Tenochtitlan. Durante tres siglos fue la Plaza Mayor de la capital de la Nueva España y desde 1824, la Plaza de la Constitución de la ciudad de México Distrito Federal, *centro* de la capital y de la República Mexicana.

Esa intervención amplió la plaza, abrió las visuales y le asignó un carácter monumental acorde con el espíritu político y social de la época. Por la escala de la plaza, las calles y los edificios que la circundan lograron una mayor perspectiva sin competir entre sí con su arquitectura, haciéndola colosal, imponente y vigorosa, aportando un espacio, sin duda solemne e impresionante para propios y ajenos.

El Zócalo está rodeado por los edificios políticos y religiosos más importantes del país y de la ciudad, estatus que comparte con otros edificios emblemáticos de la actividad económica, la vida democrática y la inalcanzable justicia (legal y social): al Oriente está el Palacio Nacional (casas de Moctezuma, 1466 y Palacio Virreinal, 1562), a sus costados, al Norte, la zona arqueológica del Templo Mayor (1325), y al Sur, La Suprema Corte de Justicia (1941) (en la antigua Plaza del Volador, 1521); al Norte se ubica la Catedral y el Sagrario Metropolitanos (1573 y 1749); al Sur los edificios del Gobierno de la Ciudad (1948) (antiguo Ayuntamiento, 1532) y el de las oficinas de la Asamblea Legislativa de la Ciudad (1930) (casa de la Malinche, 1525 y portal de las flores, s. XIX); al Poniente, el viejo Portal de Mercaderes (1530), hoy ocupado por tiendas, oficinas y hoteles: el Gran Hotel de la Ciudad de México (antiguo Centro Mercantil, 1899), el *Majestic* y el *Holiday Inn*; en la siguiente cuadra al Norte, se ubica el socorrido Nacional Monte de Piedad (casas viejas de Axayácatl y luego de Hernán Cortés).

Se trata de espacios públicos y edificios monumentales de gran valor patrimonial, integrados en un conjunto representativo de la historia nacional y de la ciudad de México, cuya carga simbólica lo hace un factor fundamental de la identidad nacional y local. Este hecho significativo, no siempre se valora y aprecia con claridad, usualmente se confunde con la *imagen de museo*, que promueve la publicidad turística, yuxtapuesta a la de *modernidad* a que aspiran las instituciones que detentan su control y uso: el Palacio Nacional ha entrado en desuso por los presidentes, quienes prefieren despachar en la residencia oficial de Los Pinos, y también otras visiones *técnicas* desestiman la importancia patrimonial y simbólica del conjunto, perciben los problemas que enfrenta (urbanos, sociales y ambientales) en forma aislada y como si se tratase de una zona cualquiera de la ciudad, son incapaces de superar el sentido común y se expresan como discurso dominante (*doxa*) que faculta para intervenir en este escenario.

distinguir las de la percepción que emana del sentido común y la interpretación de la vida cotidiana o *doxa*. Al respecto ver: TENA, Ricardo, "Cultura Urbana. Prácticas e imaginarios de la ciudad", *Esencia y espacio*, 2ª época, n° 19, Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del Instituto Politécnico Nacional, México, Marzo del 2004.

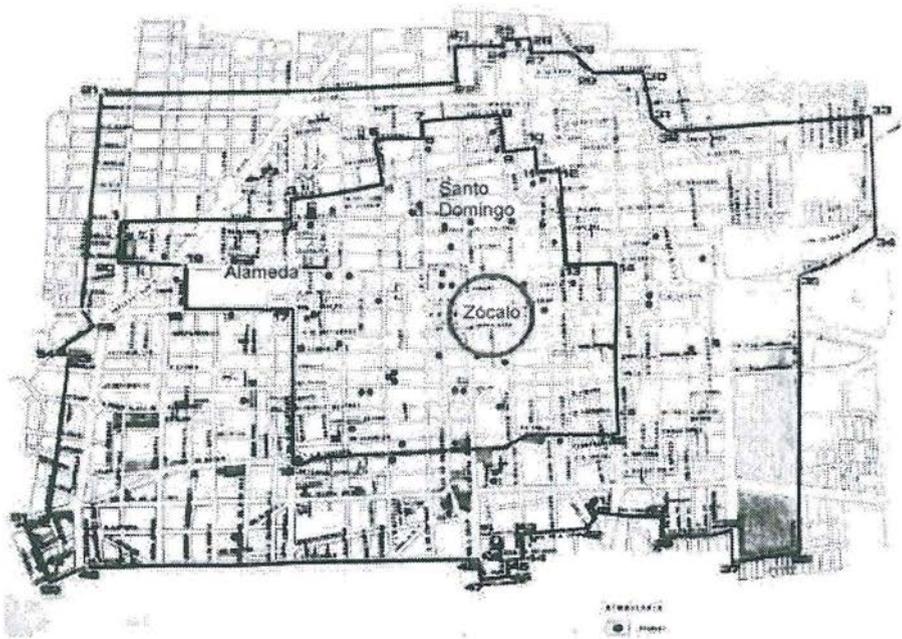


Fig. 1. Centro histórico de la Ciudad de México. Perímetros: A (interno) y B (externo) (Fuente INAH, 1981).

La importancia y complejidad que reviste el Zócalo hace que la caracterización de sus principales actores adquiera un signo masivo, de tal modo que en este espacio se concentra y expresa la diversidad social, política, económica, ideológica y cultural de la nación, ligado al carácter de este espacio público y a la contundencia de los edificios que lo circundan, lo hacen un lugar de alto valor y significado. Sin embargo, el conjunto urbano y arquitectónico se expresa con una relativa continuidad-discontinuidad que se asocia a los distintos actores que acoge y a sus causas: en ocasiones el Zócalo toma un sentido particular referido a determinados edificios; otras veces, el conjunto arquitectónico pasa a un segundo plano, haciendo emerger la importancia de la plaza por encima de los edificios, quedando estos como marco monumental del escenario principal.

De esta forma, el Zócalo propicia una convergencia de instituciones y prácticas que definen a sus principales actores, haciendo que predomine el carácter ciudadano por encima de los otros aspectos que motivan la mayor parte de las prácticas asociadas al carácter y función de los edificios que la circundan, al grado que podemos afirmar que el Zócalo describe una *mancha cultural ciudadana*, una *civitas* que encara las distintas dimensiones de la *polis*.

En la vida cotidiana, el Zócalo sirve a distintos actores: a los que diariamente transitan por ahí y hacen de la plaza una parte del trayecto para llegar a un destino cercano o para salir del centro (en el Metro, por ejemplo), en flujos que responden a una amplia gama de opciones y combinaciones: casa, trabajo, estudio, paseo, compras, visita, recreación o negocios. Así, la plaza es el cruce de un sin fin de rutas, contiene senderos y huellas, es sin duda un espacio público, abierto y libre, es de todos y para todos; es un espacio ciudadano, representativo, simbólico, estructurante y funcional.

Para la mayoría de los actores el Zócalo es un destino, ya sea cotidiano o eventual, es un espacio de sociabilidad, un lugar de encuentro: el punto de cita para desplazarse a otro lugar cercano, un lugar de espera (puede ser el asta bandera, una salida del Metro, los portales, la puerta de Catedral...). También es antesala para ingresar a cualquiera de los edificios-monumentos, ya sea de forma individual o en grupo.

El Zócalo, además es un escenario de trabajo cotidiano: un lugar de conmemoración plaza de armas de guardias presidenciales, lugar de revista de la policía capitalina, *taller* donde se montan y desmontan templete, gradas, carpas, luz y sonido; por ser un lugar transitado y de alta concurrencia, se hacen encuestas, reportajes y estudios urbanos; es objeto de barrenderos, estación de *bicitaxis*, taxis y autobuses de turismo, locación para fotógrafos, guías de turistas y vendedores (artesanías, agua, fruta, dulces o juguetes); se ofrecen diversos servicios (de construcción, de instituciones y empresas), es pista de artes populares (mimos, payasos, malabaristas, músicos, cantantes), lugar de rituales (organizaciones religiosas, chamanes y danzas *neoztecas*); se hacen colectas como parte de la constante actividad política, realizan consultas, denuncias o plantones, con huelgas de hambre, crucificados, desnudos y otras expresiones de inconformidad o lucha social.

El Zócalo es también un lugar de conmemoración, lo que lo hace el espacio público más importante en la vida ceremonial y festiva de la nación y le brinda una identidad particular, le marca un ritmo y una periodicidad que reserva el espacio para los eventos más importantes, donde los edificios-monumento que lo circundan esperan su turno para dialogar con él y establecer una continuidad socioespacial. La más importante es la "noche del grito de independencia" del 15 de septiembre:

Desde la tarde *el pueblo* se va congregando en el Zócalo, ya en la noche la sociedad política (gobernantes y burgueses allegados al presidente en turno), vestida con todo lujo ingresa al Palacio Nacional.

La fiesta se prolonga hasta que el frío de la madrugada va disolviendo la concentración y el equipo de limpieza entra en acción hasta dejar listo el Zócalo para el desfile militar del 16 de septiembre, evento que restaura al Zócalo su carácter ofi-

cial, para dialogar -con la marcialidad que da el poder de las armas, al menos por unas horas- con el poder civil que preside y manda desde el Palacio Nacional.¹⁴

En el Zócalo también se celebran otras fechas importantes con desfiles (deportivo, civil o militar): el 20 de noviembre (la Revolución Mexicana), el 5 de mayo (la batalla de Puebla), etc. En todas estas conmemoraciones el interlocutor principal es el Palacio Nacional y la figura del presidente. Otras evocaciones que llenan la memoria histórica del Zócalo son los triunfos y derrotas del pueblo: los actos heroicos del movimiento obrero (1° de Mayo), las luchas del magisterio y los ferrocarrileros, el estudiantil de 1968, la movilización popular ante los sismos de 1985 y más recientemente, el arribo de la *caravana zapatista* encabezada por los pueblos indígenas de Chiapas. Otro tipo de celebraciones importantes de carácter local y nacional son los triunfos electorales de candidatos o partidos que enarbolan causas populares.

El Zócalo participa con la Catedral Metropolitana en la celebración de la Asunción de la Virgen María (su patrona), de San José (patrón de la Nueva España y por tradición de México), en la Navidad, el día de Reyes y la Semana Santa, cuando la plaza recibe a sus visitantes, peregrinos y concentraciones de diferentes órdenes religiosas, instituciones y escuelas particulares; pero ciertamente que los momentos más célebres se deben a las visitas papales, cuando la saturación popular del Zócalo ha logrado una clara continuidad con Catedral.

Otros eventos ligados a religiosidad popular que desde hace pocos años se realizan exitosamente en el Zócalo -donde Catedral es sólo una referencia-, son festividades del calendario religioso, como son: la celebración de la Candelaria, la Santa Cruz o el día de Muertos. Se trata de actividades que impulsa el gobierno de la ciudad con la finalidad de fortalecer tradiciones, convivencia e identidad cultural.

De igual forma, en los últimos diez años al Zócalo se le ha sumado la función de *auditorio popular*, a iniciativa de la Secretaría de Cultura del gobierno de la ciudad para extender la experiencia del Festival del Centro Histórico y tomar el apoyo de organismos, instituciones y empresas que impulsan la realización de *espectáculos culturales* para públicos masivos (en un área que puede alojar a más de 80 mil personas). Esta modalidad es ciertamente una cara vinculada a la globalización y la posmodernidad, ya que integra una mancha cultural absolutamente virtual, flexible y heterogénea, que apela a la historia como alusión pero sin referencias reales en el presente, basado en alta tecnología y en los medios de comunicación, para crear flujos con los diversos públicos de arte que asisten a los espectáculos, según un programa establecido que liga el consumo al mercado del arte.¹⁵

¹⁴ Op. cit.

¹⁵ GARCIA CANCLINI, Néstor (*et al.*), *Públicos de arte y política cultural. Un estudio del II Festival de la Ciudad de México*. México: UAM-Iztapalapa, 1991.

La plaza reúne periódicamente a diversos públicos para grandes espectáculos, se puede disfrutar gratuitamente de la presentación en vivo de una amplia gama de artistas de calidad y reconocimiento mundial (Madredeus, Joaquín Sabina, Pablo Milanés, etc.), actos que aprovechan las tardes-noches del centro y los paseos dominicales, para ciudadanos que habitan distintos rumbos del área metropolitana, con una amplia y variada oferta cultural. Así, la plaza cobra una importancia singular e incluso monumental, reforzadora del imaginario de los actores sociales que asisten masivamente.

Es necesario señalar que, ante todo, el Zócalo es un espacio público dispuesto para los ciudadanos que participan y se expresan políticamente con un carácter masivo y popular. Es el lugar donde afloran y convergen las principales reivindicaciones sociales: la lucha contra la desigualdad, la pobreza, el desempleo y la exclusión social; con ello toca la *otra mejilla de la globalización* y la posmodernidad. Son los efectos generados por el desarrollo del capitalismo los que convocan y dan sentido a la plaza, allí se mezclan y recrean las identidades colectivas de la ciudadanía de cualquier parte del país, haciéndolo un escenario monumental esencialmente político, capaz de integrar en un acto la representatividad de todo el entorno edificado.

El Zócalo es el principal destino de marchas y manifestaciones políticas de los sectores populares y sus organizaciones (de cualquier signo e ideología), lo que significa una valoración del escenario como representativo de la nación (clases, grupos y subgrupos de la sociedad mexicana) frente al Estado; en esos momentos el Zócalo es un territorio de lucha, un campo de batalla entre la sociedad civil que lo ocupa y la sociedad política que representa la arquitectura del entorno; es el "ritual de la protesta"¹⁶, en tanto *dimensión cultural de las prácticas políticas*, lo que propicia el Zócalo como espacio capaz de darle causa y sentido cuando logra integrar a todos los edificios que lo circundan en una fuerte continuidad socioespacial, ya que apela a la memoria histórica de la nación y a sus raíces para interpelar al poder del Estado y a sus instituciones para confrontar a las clases dominantes y sus principales tendencias.

No hay duda: el Zócalo es un escenario único, por su capacidad espacial y su potencial simbólico, suficiente para reunir a un amplio y diversificado tipo de actores, los cuales en principio convergen en este espacio público como ciudadanos, ya sea de forma individual o en grupo, convocados por alguna causa o celebración, movidos por un interés en un evento, como parte de un determinado público de arte o de un contingente de ciudadanos en protesta, subversión y rebeldía.

En cada evento se forma al interior de la plaza una mancha cultural con *reglas*, al contener una gran diversidad de grupos que, al tiempo que se integran al motivo

¹⁶ CRUCES, F. en GARCIA CANCLINI, Néstor (*et al.*), *Cultura y comunicación en la ciudad de México*. 2 Vols. México: UAM-Grijalbo, 1998.

principal que los convoca a todos, permite marcar las diferencias y las identidades colectivas de cada grupo o contingente; cada uno tiene un espacio y un territorio en la plaza, se pueden mover y reubicar en cualquier parte de la plancha o en su periferia, pueden entrar o salir de un grupo, lo que le da un carácter de libertad y movilidad. También las manchas culturales que propicia el Zócalo refieren senderos y pórticos. El más usual es el eje Zócalo-Monumento a la Revolución o Zócalo-Paseo de la Reforma (en el Ángel de la Independencia o en Chapultepec); el pórtico se abre en la calle de Madero, y se prolonga por Avenida Juárez hasta Reforma, donde se incorporan elementos de alto valor simbólico, como las prácticas populares en la Alameda, que se yuxtaponen a la imagen del poder económico de los grandes edificios y los hoteles de la ciudad globalizada.¹⁷

Los actores que participan en una determinada mancha cultural del Zócalo, son portadores de distintas identidades culturales y colectivas, modeladas en su lugar de origen y en otros ámbitos de la vida cotidiana; pueden ser: nahuas, partidarios del Club Guadalajara, Góticos del Chopo, empleados, estudiantes, militantes de un partido político, agricultores, socios de una cooperativa, profesores, etcétera; lo cual significa que el conjunto de identidades individuales y colectivas que participan en un momento dado en una *mancha cultural* propiciada por el Zócalo se incorporan bajo un nuevo signo que las preserva y las proyecta con un sentido innovador, lo que potencialmente les confiere un carácter ciudadano de envergadura nacional.

Finalmente, es importante señalar la presencia -en ocasiones imperceptible- del gobierno (Federal y local) y las instituciones, hecho que ratifica su condición de espacio público: lugar de encuentro y socialidad, pero también de lucha, negociación, disputa, confrontación y en algunos casos de enfrentamiento, lo que presume algún dispositivo de organización, administración y gestión, suficiente para mantener su condición de *lugar común*, espacio de todos. Por ello, el uso popular del Zócalo supone una postura de Estado, que sin duda incluye la parte activa de la ciudadanía de la capital y del país, la misma que sustenta su naturaleza y sentido, haciendo del Zócalo el corazón cultural de la capital, por eso se afirma como *polis* y *civitas*, aunque el gobierno no lo sepa.

¹⁷ GÓMEZ MATURANO, Ricardo, *Lugares de la globalización en la ciudad de México. El caso del megaproyecto Alameda*. México: Tesis de maestría, Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, Unidad Tecamachalco, Instituto Politécnico Nacional, 2004.

3. SIGNOS DIFERENCIADOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO*

El tercer milenio llega a nuestro territorio urbano entre nuevas “experiencias” y temas que hoy están en la mesa del debate: seguridad, economía y comunicación planetaria, la guerra, el genoma humano, los desastres naturales, etc. y, naturalmente, la *globalización*.

Para quienes nos ocupamos de temas como el de la *conservación urbana*, es ahora imprescindible hacer un serio análisis de los “efectos” de la *globalización* sobre la relación entre los centros antiguos o históricos y el conjunto de la ciudad. En el caso de la ciudad de México se plantea la necesidad de definir la nueva o nuevas centralidades de una ciudad histórica que ahora se presenta como *policéntrica en proceso de reordenamiento*, lo cual nos lleva a ampliar nuestra visión del patrimonio urbano arquitectónico a la escala del territorio.

Cada vez es más claro que con la urbanización inducida por la industria se fue implantando la modernidad con grandes desniveles entre las diversas ciudades. Empero, surge la pregunta: *¿qué tan global es la globalización? ¿Existen signos diferenciados de la globalización, de ciudad a ciudad y en el interior de una misma ciudad?* Con el fin de responder a estas interrogantes tenemos que construir, con esa perspectiva, la historia de nuestras ciudades, particularmente de la ciudad de México.

Nuestra tesis central es que la ciudad de México *siempre ha tenido contrastes*, desde la época prehispánica. En los albores de la Nueva España tenía una estructura urbana con dos espacios principales, los de la “república de indios” y los de “la república de españoles”, dicotomía que fue la base para su transformación ulterior en ciudad mestiza.

En nuestros días, la ciudad de México corresponde a una sociedad compleja, pluricultural, producto del centralismo ancestral, lo cual ha contrastado tanto con las otras ciudades del país, pero también al interior de su mancha urbana, a tal grado que se podría decir que la capital mexicana es ahora una yuxtaposición de ciudades.

La modernidad en la ciudad México. Ésta es una ciudad que se recicla a través de más de 400 años en un mismo espacio urbano, sobreponiendo diversos tipos y estilos arquitectónicos hasta que empieza a proyectar su modernidad hacia el poniente de la ciudad, desde la segunda mitad del siglo XIX. Las nuevas condiciones político-económicas, posibilitan una cierta *uropeización* en las nuevas realizaciones edilicias, dando a la parte nueva de la ciudad un carácter cosmopolita, como

* URRIETA GARCÍA, Salvador Esteban. Doctor en Urbanismo. Jefe de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, Unidad Tecamachalco del Instituto Politécnico Nacional.

sucedió en la colonia Roma. Víctor Jiménez afirma que se trata de la primera modernización de la ciudad.¹⁸ Una segunda se da cuando en la ciudad de México se concentra la industria del país, ya en la etapa posrevolucionaria, bajo la política de sustitución de importaciones.

Metropolización. En los años cuarenta se genera un crecimiento vertiginoso de la ciudad de México y adquiere el *status* de metrópoli. Con la metropolización, el sistema económico se transforma; por ejemplo: la industria textil tiende a salir de las zonas centrales y se crea trabajo de maquila en los suburbios o en estados vecinos, aunque su producto se comercialice en el centro histórico. La zona metropolitana de la Ciudad de México supera los 2000 kilómetros cuadrados, hecho que la pone fuera de escala con respecto a la mayoría de ciudades del mundo y queda en el “singular” grupo de ciudades que desbordan el concepto de metrópoli y llegan a ser megalópolis y “metápolis”, pasando por la “ciudad región”.

El cambio de estatus urbano. La enorme población que habita este megaterritorio, no pasa desapercibida ni para los que estudian las ciudades ni para quienes hacen negocios en las grandes ciudades en el mundo. Veinte millones de habitantes, más o menos concentrados, como potencial de consumo es importante para las empresas transnacionales que se establecen en las ciudades del mundo para administrar sus negocios, de tal manera que la presencia de estas empresas en lo que se establece como una red de ciudades constituye un signo claro de la globalización. Este *signo* no es invención nuestra. Lo recalamos para evidenciar una lógica conocida: comercializar un producto por todo el orbe, beber *Coca-Cola*, comer en *McDonalds*, mirar en *Sony*, soñar en *Hollywood*, escribir en *HP*, pensar en *Microsoft*, enterarse en *BBC*, volar en *Air France*, hablar en *ATT*, etc.

Algunos estudiosos de las “ciudades globales”, como Saskia Sassen o Pierre Veltz, han establecido ciertos parámetros como características de la globalización:

- Redes instaladas de comunicaciones satelitales, informáticas, etc.
- Capacidad de transportación hacia el interior y exterior de la ciudad.
- Concentración de los flujos de capitales financieros.
- Instalación de empresas de servicios especializados conectados en red.
- Exclusión social muy marcada.

Para François Ascher, la globalización es un estadio de la internacionalización económica, lo cual transforma los sistemas urbanos: la economía internacional trabaja ahora como un espacio económico y financiero casi unificado, de tal manera que acarrea cambios cualitativos importantes en la red internacional de ciudades. *La ciudad tiende así a reorganizarse de otra manera, social y espacialmente.*

¹⁸ JIMÉNEZ, Víctor, “México en el Tiempo”, *Revista de Historia y Conservación*, n° 22, México, INAH, 1998.

Referentes de la globalización en la ciudad de México. En la capital mexicana, por su marcada heterogeneidad, se podría hacer un mapa en donde se localizan los indicadores de la globalización.

Según Ricardo Gómez existen tres nodos en la ciudad que orientan la identificación de los sitios de la globalización en la ciudad de México, a saber: el centro histórico, el nuevo desarrollo inmobiliario de Santa Fe y la zona que está alrededor del centro comercial Perisur.

El Centro Histórico: se trata del territorio de la antigua ciudad de México hasta los últimos decenios del siglo XIX, que conservó una dinámica rectora en la ciudad hasta mediados del siglo XX basada en el comercio, la industria, la administración y la cultura, de lo que da cuenta el equipamiento que aún existe en la ciudad central. En esta parte de la ciudad se puede ver una serie de proyectos y un aún incipiente desarrollo inmobiliario que busca capitalizar el peso que guarda el Centro Histórico frente al resto de la estructura urbana, particularmente el llamado Proyecto Alameda, que tiene las trazas de devenir un Megaproyecto de la ciudad. Es menester señalar el eje que une al Centro Histórico con el conjunto de Santa Fe al poniente de la ciudad y que se prolonga por la carretera a Toluca, hacia el complejo industrial de aquella ciudad; se trata desde luego del Paseo de la Reforma, una de las arterias más importantes de la ciudad que desde el punto formal, cultural, histórico y sobre todo económico guarda una preeminencia en las nuevas transformaciones de la ciudad, con el hecho de ser también una vía tradicional, que capitaliza sus cualidades y regenera su importancia, de tal manera que hoy es objeto de intervenciones que son causa de una nueva imagen, pero también de polémicas por las obras que ahí se realizan.

Santa Fe: este conjunto representa la última fase del desarrollo inmobiliario, distintivo de los años noventa, ligado al gran capital nacional e internacional. Santa Fe cumple a nuestro parecer con las características que la globalización le otorga a un "centro direccional" de la ciudad, de manera similar a lo que representó *La tête de la Defense* en París.

Zona Sur: la globalización tiene preferencia por esta zona. Está dirigida al poder adquisitivo más alto de los grupos sociales, de tal manera que se orienta hacia el sur de la ciudad en donde se concentra preponderantemente el equipamiento cultural moderno de la ciudad, pero también una buena cantidad de sedes de compañías de servicios especializados, centros comerciales, hoteles de cinco estrellas, y es hacia ese rumbo en donde se han ido conurbando poblados tradicionales o antiguos.

En términos muy esquemáticos se podría trazar un triángulo de ejes viales para digerir el territorio de la globalización en esta ciudad, teniendo entonces como nodos el poniente, el sur y el centro de la ciudad, y como ejes de articulación entre éstos las arterias siguientes: Reforma, Insurgentes y el Anillo periférico en su parte sur. ¿Qué pasa con el resto de la ciudad?

La bases de la globalización. Para tratar de responder a la interrogante, hay que plantear la relación entre la metropolización y la globalización, poniendo del lado de la metropolización esa heterogeneidad tan contrastada de la ciudad y fragmentada pero que de alguna manera se liga con el funcionamiento general de la ciudad. Estas partes de la ciudad son susceptibles a mostrar signos de la globalización, pero seguramente de otra manera que vamos a tratar de interpretar, muy brevemente.

De acuerdo a lo que los analistas de la globalización han mostrado, ésta se estructura a través de redes con una marcada jerarquía, así como existen ciudades que podemos identificar como las *capitales de la globalización* (como Tokio, Nueva York y Londres; y, en otro rango, las capitales de los países asiáticos, Singapur, Hong Kong, Seul), también existen otras que forman parte de la red pero en un estatus de periferia como son Sao Paulo y México en el contexto latinoamericano, ciudades emergentes si hacemos un símil con la denominación de países con un *estatus* económico que no alcanza el de los países desarrollados, pero que tampoco se compara con las economías más pobres.

En el escenario de la ciudad de mañana nos preguntamos qué papel juega la parte mayoritaria de la “ciudad marginal” que no se apega rigurosamente a los parámetros de la globalización pero no deja de ser una masa viva y con ciertos rangos de consumo, de tal manera que contiene un mercado informal que ha proliferado en numerosos sitios en la ciudad donde se ha asentado el comercio “ambulante”, en una muy marcada apropiación del espacio público

En las grandes ciudades, tan heterogéneas, tanto en lo material como en su estructura social, no podemos pensar que en esta época de mutaciones todos los grupos sociales tienen que seguir el camino de aquellos que ahora guardan “un *estatus* de desarrollo superior”, y que ahora se perfilan definitivamente como los beneficiarios naturales de la globalización.

Con el fin de abordar estas ideas consideramos útil la obra de François Ascher producida en los últimos diez años. Este autor, en otro contexto completamente diferente al de las ciudades latinoamericanas, despliega en su libro “*La ciudad contra la República*” su visión sobre el devenir de la Francia urbana. Este investigador plantea su noción del desarrollo de la ciudad cuando va más allá de las formas humanas y materiales del concepto de metrópolis, cuando se manifiesta “una evolución de grandes aglomeraciones o pequeñas áreas urbanas que presentan igualmente esas características morfológicas y funcionales de expansión, de discontinuidad, de heterogeneidad y de multipolaridad”.¹⁹ Es claro el nuevo papel que tienen las telecomunicaciones en el desarrollo de las grandes ciudades de hoy, de tal manera que se ha pronosticado el fin del paradigma de la *metrópolis*, dado que hay un cambio real en las dinámicas económicas, sociales y en los modos de pensar de la población,

¹⁹ ASCHER, François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris: Editions Odile Jacob, 1995, pp. 345.

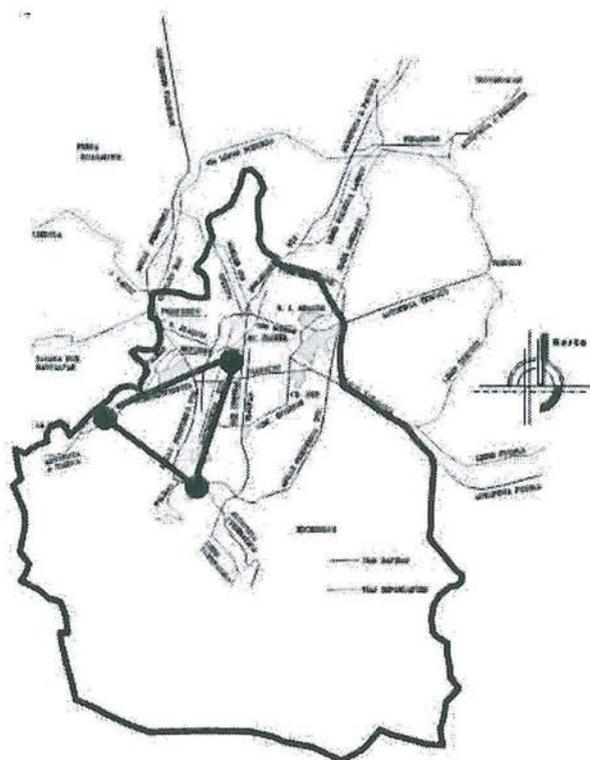


Fig. 3. Esquema de la globalización en la Ciudad de México, con sus tres nodos.

“en la metapolización se forman nuevos espacios sociales y las maneras de vivir: extensión de movi­lidades, diferenciación creciente de prácticas, anclaje residencial reforzado, pero un debilitamiento del sistema vecinal, segregaciones, nuevas urbanidades, la ‘metapolización’ genera nuevos modos de vida”.²⁰

La confusión social y el caos arquitectónico, está una corriente mira el pasado; y busca recuperar valores, relaciones sociales y antiguos lugares, busca también regenerar las ligas sociales, reconstituyendo las comunidades de base y su territorio a nivel de barrio, removilizando los sistemas de solidaridad de los vecinos.²¹

Otra postura que busca reformar la sociedad para enfrentar los estragos hechos por la modernidad en las ciudades y a sus habitantes en el terreno de la equidad; aquí se parte del hecho de que la modernidad tiene aspectos positivos rescatables,

²⁰ ASCHER, F. *Op. cit.*

²¹ Idem

como “acrecentar la libertad individual, la igualdad de derechos, la posibilidad de ser diferente. Tales aspectos no hacen obsoleta la ambición republicana universalista, sino que exigen más *ciudadanía*, más democracia, de responsabilidad colectiva”.²²

Finalmente surge la pregunta ¿qué oportunidades tienen los diferentes grupos sociales que pueblan la superficie de la capital mexicana para beneficiarse de los nuevos sistemas de comunicación e información, bajo el supuesto de que este beneficio es un elemento de integración al mundo globalizado?

Partiendo de la idea que las ciudades contienen sociedades complejas, postulamos que para poder acceder a una reforma social se requieren desarrollar, entre otros, los siguientes principios:

- Procedimientos más reflexivos para una sociedad compleja y con un porvenir incierto.
- Una noción moderna de proyecto, en donde éste sea una herramienta analítica y de negociación,
- Privilegiar los objetivos y las actuaciones a realizar y alentar a los actores públicos y privados, por lo que hay que adaptar la democracia a una tercera revolución urbana.

4. PROTAGONISMO Y MEDIO AMBIENTE SOCIOURBANO DEL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

4.1 Introducción

Los cambios territoriales en las ciudades de la República Mexicana a partir de la industrialización de los años cuarenta del siglo pasado son considerables; también en las formas de existencia urbana. Las transformaciones aparecen con mayor frecuencia en las poblaciones metropolitanas durante el proceso avasallador de la globalización neoliberal de las dos últimas décadas.

Surgen entornos sociales y urbanos acompañados de nuevas funciones en determinadas áreas de la ciudad. Emerge un medio ambiente sociourbano con expresiones específicas y cometidos definidos en lugares como el centro histórico de la Ciudad de México, y con ello, el papel protagónico que asume este espacio de la

²² Idem

* CANTÚ CHAPA, Rubén. Doctor de la División de Estudios Superiores de la Facultad de Arquitectura, UNAM. Investigador del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Instituto Politécnico Nacional.

ciudad ante los grandes problemas nacionales y de la propia metrópoli en los aspectos económicos, sociales y políticos. Son cambios en la fisonomía urbana, pero también en las funciones de algunas áreas de la ciudad.

El medio ambiente sociourbano que aparece en este sitio de la ciudad, el centro histórico, lugar donde se asienta la mayor parte del pasado cultural e identidad nacional, nace a condición de asumir la función de espacio actor, particularmente manifiesto en los períodos de crisis. Este carácter protagónico del centro histórico, como territorio principal, es el resultado de la conjunción de lo urbano-arquitectónico con los diferentes sectores sociales que ahí acuden y se manifiestan, tanto de la metrópolis como del resto del país. No sólo porque ahí se pone de relieve el espacio histórico patrimonial que testifica lo que sucede en la nación, sino porque reafirma la historicidad del lugar con la propia sociedad actual que da identidad a la zona cultural y a la nacionalidad que representa.

En esta ciudad capital de país, las transformaciones son mayores que en las demás ciudades metropolitanas. La concentración y centralización de las actividades políticas y económicas hacen de la metrópoli un espacio vulnerable al cambio físico, pero también a la metamorfosis del uso del suelo urbano, cerrado y/o abierto y el entorno que se genera. Tienen formas y condiciones distintas en las diversas zonas de la ciudad que la componen, como es el caso del centro histórico al que ahora nos referimos, en donde se concentran las expresiones más significativas, al grado de asumir este espacio nuevas misiones. Aparecen entonces condiciones de vida urbana con nuevos roles en los espacios de la ciudad.

La metrópoli se desenvuelve conjuntamente con los procesos de la vida urbana. El espacio urbano como objeto se modifica determinado por las transformaciones del sujeto social urbano, esto es, los cambios en la sociedad alteran el entorno físico espacial urbano y este asume un nuevo quehacer en la ciudad y en la sociedad.

El medio ambiente sociourbano que aparece en el centro histórico de la Ciudad de México y también en las ciudades latinoamericanas es, en los períodos de crisis de mayor duración, distinto a lo que sucede en los países centrales. Lleva más de dos décadas, al igual que el proceso globalizador neoliberal.²³

Las condiciones de crisis en la economía y en las prácticas políticas del país lo convirtió en un espacio protagónico de la ciudad, de los grandes problemas nacionales, distinto por su carácter a la función que venía desempeñando desde su nominación como tal (en el Coloquio de Quito, 1977, el centro histórico se definió como un asentamiento humano condicionado por una estructura física proveniente del pasado, representativo de la evolución de un pueblo...).

²³ Las crisis que fueron expresadas en los centros históricos de numerosas ciudades españolas con motivo de los actos de terrorismo en Madrid relacionados con la guerra en Irak, de un día para otro, hecho insólito, cambiaron el régimen político existente.

El medio ambiente sociourbano se crea por las condiciones de interrelación de los factores y procesos sociales, económicos, políticos y culturales que tiene en sí la sociedad actual de una ciudad metropolitana. La interrupción en esas relaciones, las crisis de la sociedad que suspende el proceso y la forma unitaria del medio ambiente que cuestionan estas condiciones de existencia social son también los problemas urbanos que enfrenta una ciudad.²⁴

La ciudad con frecuencia es tomada por “asalto” por los diferentes sectores y clases sociales al no responder a los requerimientos sociales que trajo consigo la globalización neoliberal. Actúan sobre ella como lugar de expresión de los grandes problemas nacionales e internacionales. La sociedad la convierte en escenario y escoge un lugar significativo para hacerla participar de los asuntos de la sociedad. Ese lugar, el centro histórico, es el sitio donde están las raíces culturales y políticas, y al que acuden en períodos de crisis. Con esto surge un medio ambiente sociourbano cuyo sitio participa de la historia, y el de mayor rigor como actor es el centro histórico de la ciudad.

4.2. Centro Histórico

Distinto a las demás áreas de la metrópoli, el centro histórico tiene límites irregulares, con 9,1 kilómetros cuadrados que expresan la memoria colectiva de las distintas sociedades durante la historia del país, escrita mediante la arquitectura y el urbanismo y las múltiples movilizaciones sociales en sus espacios abiertos y cubiertos, como patrimonios culturales.

El centro histórico de la Ciudad de México es el espacio urbano donde la sociedad no sólo concibió y edificó su pasado cultural, sino también forja el presente social, político y económico. Numerosos testimonios muestran las anteriores formas de organización social y productiva, así como el ámbito cultural que existió. Ahí se deposita territorialmente cada período de la historia desde su fundación. Está presente el período prehispánico demostrado con el descubrimiento reciente del Templo Mayor y la Coyolxauhqui, entre otros; también se exhibe la época colonial, con una considerable edificación aledaña a la Plaza de la Constitución, y la época de la Independencia, con patrimonios y elementos históricos como la Campana de Dolores en el Palacio Nacional.

La etapa contemporánea se manifiesta con la obra urbano-arquitectónica de los años de la formación de la nación mexicana; está la construcción y las modificaciones realizadas durante el período de la Reforma de mediados del siglo XIX en los espacios de la ciudad que sirvieron de escenario; no se diga del período posterior porfirista, que también ahí se expresa. Las más recientes, las edificaciones represen-

²⁴ CANTÚ CHAPA, R., *Centro Histórico, Ciudad de México, Medio Ambiente Sociourbano*, México: Plaza y Valdés, 2000.

tativas del triunfo de la Revolución Mexicana de 1910-1917 y posteriormente la consolidación de la identidad y nacionalidad con la segunda independencia, es decir, la económica, surgida con la expropiación petrolera (1938), la entrega de la tierra en ejidos y los programas de educación, salud, etc., también se ubican aquí, a pesar de que, poco después, se dio marcha atrás en el proyecto de nación surgida de esa Revolución, en los siguientes sexenios.

4.3. Expresiones del medio ambiente sociourbano

El agotamiento del modelo de desarrollo socio-económico plasmado en la Constitución de 1917 de México y consolidado a mediados del siglo XX, tuvo su efecto en la década de los años ochenta, anticipando la crisis social desde el año de 1968, cuando el centro histórico registró en su espacio urbano-arquitectónico los primeros quebrantamientos de la sociedad con el Estado mexicano. Se inició el protagonismo del centro histórico con los problemas sociales, económicos y políticos.

La sociedad civil empezó a expresarse y quizá a mostrar cada vez más su poder desde la década de los años ochenta (si no fue antes, a fines de los sesenta: 1968) hasta nuestros días. Por momentos determinados y coyunturales, vienen a contender con el Estado en su hegemonía sobre el lugar central del país. A la propiedad privada o propiedades del Estado del suelo urbano del centro histórico, que muestra funciones económicas, políticas y sociales del pensamiento dominante, se le oponen diversas formas de apropiación pública de las clases subalternas, bien con la toma de los espacios abiertos a través de los plantones, marchas y mítines, o por medio del comercio ambulante ocupando las calles y avenidas para repercutir de una y otra forma, sobre el ambiente socio-urbano en el área.

La toma de las calles y el Zócalo del centro histórico por las diversas clases sociales a través de manifestaciones, con un promedio diario por año cada vez más significativo desde el brote en nuestro país del proceso “que subyace en la noción de globalización [...] que se ajusta mejor al concepto imperialismo”²⁵, muestra serias contradicciones y un cambio en la relación del Estado y la sociedad no visto desde las primeras década del siglo XX. Siete demostraciones diarias durante 1995 (según informaciones periodísticas) hasta la apropiación de los espacios públicos, como el 1° de mayo (1995-96-97) por el movimiento obrero y popular independiente, fuera de las prácticas corporativas de antaño, y un comercio ambulante cada vez más grande que amenaza permanentemente instalarse en la zona expresan un período más de crisis en la sociedad mexicana en todas sus determinaciones.

²⁵ SAXE-FERNÁNDEZ, James Petras (*et al.*), *Globalización, imperialismo y clase social*, Argentina: Editorial Lumen Hvmanitas, 2001.



Fig. 4. Manifestación en el Zócalo de la Ciudad de México en las décadas de los años ochentas y noventas, con más frecuencia en el uso del espacio y mayor número de asistentes que en las décadas anteriores (Fuente: cortesía del periódico Excelsior).



Fig. 5. Manifestantes en la Av. Juárez que parten del Monumento a la Revolución. Décadas de los años ochenta y noventas (Fuente: cortesía del periódico Excelsior).

En 1996 se realizaron 3790 marchas en el Distrito Federal, de las cuales el 70% fueron organizadas por grupos y organizaciones de la provincia y provocaron caos en 67 de las importantes vialidades. Sus principales demandas eran: aumento salarial, vivienda, regularización territorial, empleo, reinstalaciones laborales, seguridad pública, protección ecológica, contra el alza de los impuestos y la cartera vencida, inconformidades electorales, ambulante, servicios públicos, educación y otros -informaba la presidencia del Comité de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa del D.F. Por otro lado, el 34% de 16 000 comercios del centro histórico estaban en suspensión de pagos tras el desplome de las ventas, informaba el presidente del Procéntrico.²⁶

Por otro lado, en ese medio ambiente sociourbano también se presenta la expulsión de los habitantes del centro histórico hacia otras áreas de la ciudad, aspecto que se aprecia con los siguientes datos: en 1950 había 500 000 habitantes, en 1970 disminuyó a 295 727 y en 1990 se redujo a 195 416.²⁷

El centro histórico se reafirma como tal por la función que desempeña junto a las clases sociales que ahí se expresan en períodos de crisis económica y política, al convertirse en espacio protagónico cuando la sociedad urbana se manifiesta, una y otra vez, en demanda de mejores condiciones de vida.

5. EL TRANSPORTE EN LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE ZMVM*

5.1. Introducción

El objetivo principal de este artículo es contextualizar el papel de los transportes en la transformación territorial de la Ciudad de México, en tanto elemento que orienta el desarrollo y transforma el medio ambiente de la metrópoli y la región, lo que hace de él uno de los retos más importantes para la planificación del siglo XXI. Conscientes de que se trata de un problema con cierto nivel de complejidad, lo abordamos a través de una hipótesis de partida donde el planteamiento de algunos conceptos y nociones buscan encaminar la construcción de una visión teórica del

²⁶ *Excélsior*, 13/II/1997, pp. 5 y 25.

²⁷ Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico.

* LINA MANJARREZ, Pedro. Doctor en Geografía Urbana por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París (Francia). Profesor Investigador, Centro Interdisciplinario en Investigación y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CIEMAD), Instituto Politécnico Nacional.

ciemad@ipn.mx / Linapedro@hotmail.com

Se exponen algunos resultados del proyecto de investigación apoyado por la Coordinación General de Posgrado e Investigación (CGPI) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) "*La movilidad y los transportes en la transformación territorial metropolitana regional del proceso globalizador en la Zona Metropolitana del Valle de México*" desarrollado en el Laboratorio de Medio Ambiente Sociourbano.

objeto de estudio. Esto ha sido bajo una aproximación metodológica que intenta integrar conceptos y nociones relacionadas con las disciplinas de la geografía urbana, la planificación, la sociología, la ingeniería de tránsito y transporte, y desarrollo sustentable. Esta conciliación interdisciplinaria gira alrededor de un enfoque de sistemas complejos y el Método Científico. Es una estrategia de aproximaciones sucesivas para la construcción de un cuerpo conceptual que interrelaciona la transformación y conservación del medio ambiente como parte de un mismo proceso de desarrollo territorial influido fuertemente por el transporte.

5.2. El principio epistemológico: "sistema del transporte en el desarrollo y medio ambiente"

Como punto de partida identificamos uno de los ejes que podrían explicar el objeto de estudio: la *historia territorial de los transportes* en el desarrollo y medio ambiente de la expansión metropolitana de la Ciudad de México. Se reconoce el principio de un problema epistemológico resultante de un hecho social: la movilidad cotidiana y los transportes entrañan un *proceso de territorialización* definido por la infraestructura vial y de transporte, haciendo de ella un elemento de la estructura urbana que contribuye a la expansión metropolitana y, a la vez, a una segregación socioespacial. Esta definición establece un "sistema del transporte en el desarrollo y medio ambiente" que procura un bagaje conceptual cuya perspectiva identifica, selecciona e integra los datos de la realidad que estudia. Desde luego esto crea una problemática compleja por la confluencia de múltiples factores que interactúan sobre la construcción de una dimensión integradora entre la geografía urbana, la planificación urbano regional, la ingeniería de transporte, la sociología y el desarrollo sustentable.

5.3. Hipótesis de partida: la dialéctica de la transformación territorial

El proceso de globalización en México se manifiesta en los cambios de las ciudades, metrópolis, núcleos urbanos y en la misma región. Estos cambios obedecen a una lógica de maximizar el territorio en un marco de crecimiento económico que no siempre atiende la necesidad de un desarrollo integral, local, urbano, metropolitano y regional. Ante este hecho, se transforman los territorios, mostrando los efectos económicos, políticos, culturales y ambientales, los cuales han acentuado la transformación de las estructuras urbanas tradicionales. El desplazamiento de un buen número de funciones de los núcleos urbanos centrales hacia la periferias hacen de sus espacios territorios contrapuestos a pesar de ser parte de una misma aglomeración urbana metropolitana. Esto, sin duda, ha originado efectos fuertes en el medio ambiente.

Estas transformaciones afectan directamente al desarrollo de las culturas urbanas, rurales, campesinas e indígenas. Y es en su entorno ambiental que se observan

los efectos positivos y negativos: la depredación ambiental se muestra como una consecuencia directa del consumo de suelo agrícola y susceptible de agricultura por parte de las actividades urbanas, la creciente demanda de los servicios urbanos crea crisis de la transformación y conservación de los elementos de la naturaleza como el agua, el aire y los suelos, que se ven contaminados por los mismos desechos sólidos y líquidos que genera la Ciudad de México. En este contexto, el transporte urbano afecta de una manera particular al medio ambiente, cuestionando las mismas transformaciones territoriales de los núcleos urbanos, metropolitanos y regionales; ya que, a pesar de que surgen los grandes proyectos que sugieren una forma de orientar el crecimiento del espacio urbano y regional, no aplican al equilibrio entre el desarrollo y el medio ambiente.

Todo proceso de urbanización, conurbación, metropolización y regionalización obedece a una lógica del desarrollo de la distribución territorial de las fuerzas productivas; y es a través de la transformación de la naturaleza que los seres humanos garantizan su desarrollo, creando vínculos y relaciones entre ellos mismos y entre ellos y la naturaleza. Así la producción destinada a la generación de bienes para satisfacer las necesidades humanas en el desarrollo urbano regional conlleva una contradicción entre sociedad y naturaleza, por lo que la transformación y conservación territorial del medio ambiente, implican dos partes de un mismo proceso de desarrollo. Desde esta perspectiva emerge la pregunta principal *¿Cómo ha interactuado el transporte en la transformación territorial del desarrollo y medio ambiente de la Ciudad de México a lo largo del siglo XX y principios del XXI?*

La respuesta concibe a nuestra hipótesis de partida, y con ella las bases conceptuales generales para servir de marco al presente proyecto de investigación: *la Ciudad de México expresa una dialéctica en su transformación territorial, donde el proceso de metropolización manifiesta una ruptura territorial del desarrollo y medio ambiente, tanto en los núcleos centrales de la ciudad y en la expansión acelerada de las periferias; mostrando, a su vez, un problema agudo, transformador de la metrópoli, entre la movilidad cotidiana y los transportes, ahondando la complejidad territorial y haciendo más profunda la segregación socio-espacial.*

5.4. La visión conceptual: territorio, ruptura metropolitana, medio ambiente, desarrollo

Nuestro procedimiento teórico-metodológico para abordar e identificar la ruptura metropolitana expresada en la vialidad se orienta a través de la teoría espacial interurbana y las nociones y conceptos que particularizan la interpretación del territorio de la Ciudad de México.

En el presente siglo, los diferentes pensadores (arquitectos, urbanistas, ingenieros, geógrafos, sociólogos, economistas, politólogos, filósofos, poetas) han aportado elementos particulares a la interpretación de *lo urbano*. Así, a la conceptualización

de la ciudad, le han seguido nociones como *metrópoli*, *aglomeración*, *territorio urbano* y *organización del espacio urbano*.

Y en este trabajo avanzamos la noción de las *zonas de integración metropolitana*. Desde nuestro punto de vista, estas nociones llevan implícitos los *métodos deductivos e inductivos* de una manera indisociable, así como la problemática, las hipótesis y las teorías que revisten método científico. En este sentido, sostenemos que, en la *organización del espacio urbano*, son esenciales los medios de transporte y de circulación. Bajo este punto de vista observamos que la jerarquía del espacio urbano, los privilegios y la atracción de polos y grandes ejes son parte de leyes de alguna manera físicas y naturales ligadas a los aspectos sociales.

En este sentido, nos apoyaremos en la *teoría espacial interurbana* como parte de las *teorías explicativas del espacio urbano*.²⁸ Esta teoría considera dos dimensiones principales: la primera explicita las densidades de población residencial en relación directa con la distancia al centro y subcentros urbanos; la segunda se refiere a la dimensión sociológica. A partir de esta teoría confeccionaremos el *modelo conceptual "Red de Centros y Corredores Urbanos de Integración Metropolitana"* para la Ciudad de México. Nuestro modelo se referenciará, así mismo, a los tres grandes modelos clásicos de interpretación de la organización del espacio urbano: el *concéntrico* de Park, Burgess y Mac Kenzie (1925),²⁹ el *sectorial* de Hoyt (1939)³⁰ y el modelo a *nodos múltiples* por Harris y Ullmann (1945)³¹.

5.5. La metropolización: ¿aspiración de la Ciudad de México?

Si el estado actual de la Ciudad de México lo comprendemos como un conglomerado, entonces podemos inferir que el estado de la metropolización es parte de un sólo proceso que tiende a organizar la ciudad. En otros términos, sugerimos que el paso del conglomerado a la metropolización debe ser una senda hacia la organización equilibrada del territorio urbano, por lo que sería legítimo aspirar a un proceso de metropolización como parte de un proceso natural de una ciudad gigante. Este estado urbano ofrecería una alternativa de solución a tantos problemas agudos que vive la Ciudad de México. Evidentemente, un modelo de metropolización como el que se pretende se caracterizaría por un proceso alternativo de evolución que actualmente no se vive.

²⁸ BASTIE, J. y DÉZERT, B., *L'espace urbain*. Francia, 1980.

²⁹ PARK, BURGESS y MACKENZIE, *The City*. Chicago: University of Chicago Press, 1925.

³⁰ HOYT, H., *The Structure of Growth of Residential Neighbourhoods in American Cities*, Washington, 1939.

³¹ HARRIS, C. y ULLMANN, E., "The Nature of Cities", *Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales*. No. 7, 1945.

5.6. La integración metropolitana

Proponemos como noción de *integración metropolitana* al proceso urbano de homogeneización que tiende a conformar un territorio con características de una metrópoli en una región. En este sentido, la noción cuestiona la existencia misma del *hecho* metropolizador, ya que se puede observar la ausencia o la presencia de la conformación de *ciudades satélites* en dependencia de una *ciudad central*. En nuestro estudio observaremos este proceso homogeneizador para determinar zonas, puntos y regiones, que sugieran acciones propias por una real *integración metropolitana* de la Ciudad de México. Señalaremos dentro de este contexto el rol fundamental que cumplen los transportes urbanos.

Dentro de este mismo marco, se considera uno de los últimos estudios como el Proyecto del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México³², proyecto que trata la generalidad de áreas de integración metropolitana.

5.7. Dos territorios urbanos en un solo proceso urbano

La perspectiva teórica de nuestro trabajo de investigación sugiere una visión comparativa de la integración metropolitana entre dos territorios urbanos limítrofes diferentes: *la Ciudad de México y los municipios conurbados del Estado de México*, entendiendo que el *territorio urbano* es el concepto que interpreta las relaciones sociales que construyen la ciudad, expresando una forma social y espacial característica de un momento histórico.³³ Referirse en este sentido al territorio de la Ciudad de México es señalar las relaciones espaciales que resultan los servicios urbanos, entre ellos el transporte, particularmente entre la zona urbana del Distrito Federal y el Estado de México.

5.8. Los Corredores de Transporte Urbano Evolutivo

El concepto *corredores de transporte urbano evolutivo*³⁴ se sustenta como una propuesta de concebir un espacio urbano que comunica diferentes áreas de tipo zonal, metropolitano y regional, conteniendo un espacio particular en el cual se presenta uno o varios modos de transporte. Estos corredores coinciden en lo general con avenidas principales, autopistas, carreteras, vías de ferrocarril. La dimensión que le caracteriza como *transporte evolutivo* se refiere a la particularidad de concebir los modos de transporte que circulan por los corredores urbanos, como sistemas que evolucionarían con relación a las transformaciones de la ciudad. Los aspectos

³² Ciudad de México, SEDESOL, Estado de México, 1997.

³³ RONCAYOLO, M., *Marseille, les territoires du temps*. Éd. Locales de France, 1995.

³⁴ LINA MANJARREZ, P., *La métropolisation de la ville de Mexico: grande agglomération ou grande métropole?* Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales. Codirección: Marcel RONCAYOLO et Anne FOURNIE, 1997.

que indicarían tal evolución se apoyarían en la transformación de los usos del suelo, la densidad de población, la expansión urbana, las políticas urbanas y la tecnología. En resumen, nuestra concepción de *transporte evolutivo* sería un elemento de planificación para la transformación de la estructura urbana, por lo que veríamos cambiar un modo o un sistema de transporte en horizontes de planificación a cinco, diez y quince años.

5.9. Las fronteras y puertas modernas de la Ciudad de México

Proponemos analizar las relaciones de los corredores urbanos de transporte evolutivo y los *centros urbanos* en el seno de una dialéctica *ciudad-periferia* expresada en límites administrativos, topográficos, sociales y de infraestructura que establecen "*fronteras y puertas modernas*" de la ciudad y que crean problemas urbanos entre el Distrito Federal y el Valle Cuautitlán-Texcoco. Proponemos los términos *fronteras y puertas modernas* para los espacios urbanos que definen un lugar, un punto, una zona que establece una dificultad o facilidad para comunicar la ciudad y su periferia. Tales espacios se expresan en los servicios urbanos, particularizando sobre todo en las vialidades, límites físicos y administrativos que determinan la liga ciudad-periferia.

Se reconoce la ausencia de una *integración metropolitana*: se trata de un *proceso de conglomeración* y no de *metropolización*. Proponemos la conceptualización de una *real metrópoli de la Ciudad de México*, apoyándonos en la creación de una *metodología de síntesis y análisis*. Se identificaron así los corredores que unen los centros urbanos, que expresan conflictos en las áreas de integración metropolitana limítrofes entre el estado de México y el Distrito Federal. Se obtuvo una jerarquización de corredores urbanos caracterizados por los aspectos fundamentales de: función, operación, desarrollo urbano y planificación; y con ello, se concluyó en una red de corredores urbanos que son susceptibles de contener un "transporte evolutivo".

Los resultados aportan una nueva visión de la estructura urbana de la Ciudad de México y su contexto en la Zona Metropolitana del Valle de México. En esta visión urbana, resulta relevante la noción del *corredor de transporte evolutivo*, ya que permite concebir soluciones que ofrecen una adaptación progresiva y continua a la *demandas de desplazamientos* cotidianos en las áreas de interacción metropolitana. En este sentido, mostramos que las zonas limítrofes entre el Estado de México y el Distrito Federal son áreas que deben incluirse imperativamente a los Planes Parciales de las Delegaciones y Municipios. En resumen, ofrecemos una perspectiva diferente de una propuesta de desarrollo urbano metropolitano-regional: *la ciudad policentralizada*.

En términos de una relación de planificación urbana, vialidad y transporte, hemos abordado las "rupturas metropolitanas" de la Ciudad de México con la hipó-

tesis general de que es posible orientar el proceso de ésta a través de la planificación de corredores y centros urbanos que procuren una integración metropolitana. En esta integración, una red de nodos y vialidades sería uno de los elementos reestructuradores para un crecimiento de medio millón de habitantes anuales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Los municipios conurbados del Estado de México aportarían el territorio susceptible de albergar esa Red. Como hipótesis particular, sostenemos que el sector norte metropolitano de la ZMVM es un territorio susceptible de contener una alternativa de orientación del crecimiento urbano estructurando una red de nodos urbanos y metropolitanos donde la vialidad y el transporte jugarán un rol estratégico en los próximos años.

Ahora bien, los problemas abordados son los referidos a los efectos provocados por la centralidad de la Ciudad de México en su expresión particular: la movilidad cotidiana, la disfunción vial, y la ausencia de propuestas de planificación de integración de espacios urbanos por parte de los planes y programas. En este sentido, los resultados obtenidos confirman la constante necesidad de crear una metodología propia, con la aplicación de instrumentos particulares para la interpretación, observaciones y análisis del proceso de metropolización de la Ciudad de México.

En esta etapa, nos referimos a la sugerencia de transformar los elementos de la estructura urbana para lograr una integración metropolitana expresada en una propuesta de un "modelo conceptual de red vial y transporte para la integración metropolitana". Los resultados serán constituidos por sugerencias conceptuales de acciones puntuales que podrían integrarse a los planes y programas, y a tres niveles del territorio: urbano, metropolitano y regional.

5.10. Una nueva perspectiva teórica y metodológica

Una nueva perspectiva teórica y metodológica se obtuvo en términos de "ruptura metropolitana" y de "integración metropolitana". Se sugieren *alternativas de acción* para la integración metropolitana de la Ciudad de México. Se trata de un proyecto de investigación en el ámbito básico y de aplicación, en el cual se impone una *reflexión teórica*, explorando algunos conceptos que por su naturaleza se oponen tales como: metropolización, conglomerado, conurbación - *continuum* urbano, Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Zona Metropolitana del Valle de México, Ciudad de México - municipios conurbados. Asimismo, se crearon métodos e instrumentos particulares para contrastar la hipótesis.

5.11. Una nueva concepción y propuesta de desarrollo urbano

Se obtuvieron dos resultados básicos. El primero, una concepción particular del desarrollo urbano de la Ciudad de México a través de una Red vial de integración metropolitana. El segundo, un modelo conceptual de "metrópoli"

sustentado por "corredores urbanos" que transformarían los "centros urbanos" en "ciudades interiores" del Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México.

6. TRANSFORMACIONES TERRITORIALES DEL AMCM PARA LA CONCENTRACIÓN DEL PLAN PUEBLA PANAMÁ*

"Espoleada por la necesidad de dar cada vez mayor salida a sus productos, la burguesía recorre el mundo entero. Necesita anidar en todas partes, establecerse en todas partes, crear vínculo en todas partes".³⁵

En esta orientación planteada por los fundadores del socialismo científico, la trama de las grandes ciudades conurbadas se vuelve vulnerable por la concentración y centralización de las múltiples actividades que en ella se realizan, sobre todo para la reproducción, cuando menos, en tres elementos fundamentales: el capital, la fuerza de trabajo y la ciudad que dará sustento y condición necesaria para la reproducción de todos.

Los ejes principales que aglutinan la concentración del poder, y a su vez su centralización, están hegemónizados por las fuerzas directas dentro del ámbito económico, político, administrativo, religioso e ideológico, por supuesto, en el marco de las relaciones sociales capitalistas, y de sus interrelaciones con las diferentes clases sociales que conforman la sociedad. Tal es el caso del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM).

De la concentración de poderes, se desprende una lógica de la integración territorial, desestructurando regiones, ciudades y localidades dependientes de la economía basada en la terciarización. El Plan Puebla-Panamá (PPP) se inserta en la integración del dominio de los bloques económicos para el suministro de recursos; y no sólo del territorio estadounidense, sino en el marco de la economía globalizada.

* CARRASCO AQUINO, Roque. Doctor en Urbanismo, M. en C. Investigador en el Laboratorio de Medio Ambiente Sociourbano, CIEMAD-IPN.

henaivan@hotmail.com

³⁵ MARX, C. y ENGELS, F., *Manifiesto del Partido Comunista*, Moscú: Progreso, 1848.

6.1. Factores de la desconcentración físico-espacial a la concentración económica

Con relación a los nuevos procesos que desestructuran el territorio, existen dos formas de comprender el proceso: a) absorción entre la nueva economía de la información fundada en las telecomunicaciones, y b) la informática y la economía industrial y de servicios. No obstante, existen además otros factores claves de la economía que se acogen en la globalización: 1) con base en el crecimiento de la economía de los Estados Unidos bajo la productividad que compite en los mercados internacionales, se hegemoniza e impone con su poderío militar; 2) existe una demanda mundial y competencias entre los diferentes capitales: China entra en el escenario para la competencia, con su ingreso en la Organización Mundial del Comercio (OMC); y 3) Estados Unidos, mantiene su influencia dentro de su mercado "cautivo", en América Latina, para incorporar a sus reservas estratégicas. Por supuesto que, el surgimiento y la decadencia de las potencias centrales hegemónicas es la forma que este ciclo ha adquirido en el sistema mundial moderno. Esta secuencia sustituyó la oscilación entre el sistema interestatal y el "imperio universal".³⁶

Del capitalismo tardío, modernizado a fortiori en nuestros países, se desprenden algunas formas que está adquiriendo la geografía regional de México:

En la globalización³⁷ del capital se implican transformaciones regionales donde se integran y desestructuran industrias o algunas ramas de la producción dinámica para el desarrollo de la región.

Se aprecia una tendencia de desregulación y difuminación de las áreas metropolitanas donde, además de polarizar y segregar la población, se transforman los usos del suelo y se crean nuevas centralidades para abrir nuevos servicios. Sin embargo, la creación, expansión y rehabilitación de la red vial conforman a las metrópolis en una red de ciudades que rebasan los límites regionales y estatales.

La concentración de la producción, de la fuerza de trabajo, de los recursos y de las empresas que financian el PPP deviene de formaciones sociales desarrolladas para subordinar los estados nacionales. En esta dirección, en los últimos tiempos, el sistema histórico-social vigente a nivel mundial, el capitalista, no se manifiesta sólo en el espacio económico y financiero, convirtiendo el globo virtualmente en "mercado único" y en terreno en el que los capitales y los procesos de producción se

³⁶ CHASE-DUNN C. y PODOBNIK, B., "La próxima guerra mundial: ciclos y tendencias del sistema mundial", en SAXE-FERNÁNDEZ, John (coord.), *Globalización: crítica a una paradigma*. México: Plaza y Janés, UNAM, D.F., 2002.

³⁷ Aquí coincido con Javier Martínez: "Lo que hoy se llama globalización sería más bien [...] una *ideología justificativa del predominio del capital y una política de imposición* de medidas de "apertura" y desregulación de todas las economías nacionales a las necesidades de éste". Véase MARTÍNEZ PEINADO, Javier, *El capitalismo global: límites al desarrollo y a la cooperación*. Barcelona: Icaria, [1999], p. 46.

desplazan más libremente. Este proceso ha tenido además su expresión política en una redefinición de las funciones del Estado-nación.³⁸

La aceleración científico-tecnológica, gracias a sus efectos en el terreno de la producción, está generando un nuevo paisaje industrial a la luz de lo que ha sido bautizado como "economía difusa"³⁹ cuyas características fundamentales son, entre otras, en lo que respecta al asentamiento territorial, la presencia de estructuras industriales que incorporan procesos de deslocalización, desconcentración y descentralización. Boisier sintetiza los impactos de esa revolución en la esfera productiva en dos aspectos⁴⁰:

- el desplazamiento de la importancia de las economías de escala (fundadas en el modelo fordista) desde la fase de ensamblado final del producto a las fases de fabricación de partes componentes, profundizando la flexibilidad de respuesta industrial frente a variaciones de la demanda; y
- la fabricación por sistemas, tales como Computer Assisted Design, Computer Assisted Manufacturing y Flexible Integrated Manufacturing, que hace posible la producción de piezas en diferentes sitios de un país o del mundo para ser ensambladas en cadenas de montaje vinculadas directamente a los mercados finales. Con ello se disocian espacialmente las distintas unidades productivas sin fracturar la unidad funcional del proceso y optimizando la productividad y rentabilidad de cada localización.⁴¹

Sin embargo, estos factores importantes para el desarrollo del capital se mezclan entre los inversionistas e impactan el territorio. Esta expansión estuvo determinada por varios factores, entre los que se cuentan las primeras revoluciones industriales y la notable disminución del costo del transporte que trajeron aparejada.⁴²

6.2. El AMCM y los factores de integración hacia el PPP

En este proceso de integración y descentralización, se plantea la integración capitalista del PPP, de manera tal que está en marcha. De ahí, entonces, las cincuenta obras de infraestructura que forman el Proyecto Nacional México Tercer Milenio

³⁸ SONNTAG, H. y ARENAS, N., Lo global, lo local, lo híbrido. Aproximaciones a una discusión que comienza, UNESCO, 1995 (www.unesco.org/most).

³⁹ Vázquez Barquero citado por BOISSIER, Sergio: "La descentralización un tema difuso y confuso", en NOHLEN, Dieter (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática*. Edic. Nueva Sociedad, 1991.

⁴⁰ Estas ideas han sido tomadas de SONNTAG, Heinz y ARENAS, Nelly, *Lo global, lo local, lo híbrido...* ob. cit. Ellos, a su vez, retomaron de Boisier, Vázquez Barquero y Scott.

⁴¹ Scott, citado por citado por BOISSIER, Sergio: "La descentralización un tema difuso y confuso", en NOHLEN, Dieter (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática*. Edic. Nueva Sociedad, 1991.

⁴² CEPAL, *Las dimensiones económicas de la globalización*. Cap. 2, pp. 29-76 (vigésimo noveno periodo de sesiones Brasilia). Brasil, del 6 al 10 de mayo de 2002.

que, al estar planificadas con criterios y normas de optimización de recursos naturales, económicos y financieros, asegurarán proyectos rentables e inversiones competitivas como presas de multifunciones; centros energéticos -refinerías, plantas eléctricas y petroquímicas-; vías de comunicación (trenes eléctricos, hidrovías, puertos interiores, autopistas, aeropuertos). Esto facilitará ordenar y regular el crecimiento en las grandes ciudades⁴³, los procesos directos y la necesidad de la reproducción del capital:

- Descentralizar para controlar la superpoblación y distribuir mejor las actividades.
- Descontaminar para restablecer la calidad-nivel de vida y el equilibrio natural.

Subregiones: Río Soto la Marina-Puerto Altamira para descentralizar la zona conurbada de Monterrey, Saltillo y La Laguna; Tamiahua-Nautla y Veracruz-Alvarado, como otras alternativas para desconurbar el Valle de México y los estados del Altiplano oriental hacia los litorales del Golfo de México.

Complejo del Sureste. Las veinte grandes obras de infraestructura básica que lo integran, además de apoyar a los otros complejos de desarrollo como a los actuales centro urbanos, industriales y comerciales con agua y energía suficiente y de calidad y agregar millón y medio de hectáreas a la agricultura, tendrá una contribución destacada para incorporar a Chiapas, Tabasco, Veracruz-sur, Oaxaca-Oriente, Campeche, Quintana Roo y Yucatán a la nueva era de desarrollo del país.

Para el sector energético, existe una inversión alrededor de 35 000 millones de pesos, que consistirá de una refinería para 720 000 barriles diarios y una central termoeléctrica con 3 000 megawatts que generará 20 000 millones de kilowatts-hora por año. Será el centro energético insigne de las industrias petrolera y eléctrica, tanto por el ahorro y uso eficiente de la energía como por optimizar los cuantiosos presupuestos.⁴⁴

Empero, ¿quiénes diseñan, estructuran e imponen las reglas del juego en la región de la zona sur-sureste de México? Según Jason⁴⁵:

- Internacional Paper Company y Boise Cascade: las dos compañías están comprando mucha tierra en Chiapas y Oaxaca, México, para “plantar árboles”

⁴³ México Tercer Milenio. Programas y políticas en acción, 2002.

⁴⁴ Considero importantes estos datos. Aun a riesgo de parecer un tanto redundante, para que el lector tenga una noción general de las tendencias de apropiación y transformación del territorio por las empresas transnacionales, propongo parte de esta información.

⁴⁵ JASON B., *Plan Puebla Panamá*. Monterrey Institute of International Studies, 2002.

- Grupo Pulsar: una corporación de biotecnología que está invirtiendo en las plantaciones de árboles en Chiapas, biotecnología e investigación sobre los árboles transgénicos.
- Harken Energy y Duke Energy: son corporaciones de los Estados Unidos que están invirtiendo mucho dinero en represas en toda la región mesoamericana.
- Y otras, incluidas Monsanto, Shell, Exxon, Dow Chemical y Tribasa.⁴⁶

La globalización es la cultura mundial, la red de información en el mundo, las telecomunicaciones que brindan la posibilidad de estar conectado con el mundo en el menor tiempo posible. Los servicios de comunicación son cada vez más especializados y de fácil manejo: la realidad virtual sustituye a la realidad.⁴⁷ La estructura del territorio actual se encuentra ya en un proceso de integración física y presenta, al mismo tiempo, un proceso de exclusión social; sólo para las inversiones capitalistas podría llamarse desarrollo económico. Las transformaciones en los diferentes ámbitos de la zona están repercutiendo de manera que comienza la expulsión de la población, sobre todo de los Estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas que son, ciertamente, de los más pobres del país. En fin, el PPP es un intento del capital estadounidense de controlar la cuenca del Pacífico mediante corredores interoceánicos, para tener acceso al mercado asiático.

Así, la integración de los países emergentes a la economía mundial mediante los flujos de capital constituye uno de los elementos fundamentales del llamado proceso de globalización, sobre todo en la época de los noventa, donde México ha sido uno de los principales receptores y exportadores de estos flujos.⁴⁸ El Corredor biológico multinacional de Mesoamérica financiado por el Banco Mundial otorga prioridades a las empresas transnacionales (DuPont, Pulsar, Monsanto, Novartis, Bayer, Diversa y otras como Shell, y Texaco...). En esas condiciones, el agua es un recurso estratégico convertido en botín.

⁴⁶ Plan 2002.

⁴⁷ JARAMILLO, Echeverri, "La tensión entre lo global y lo local", *La Iniciativa de Comunicación*, 2003. www.cominit.com. (profesor del Departamento de Acción Física Humana de la Universidad de Caldas, Manizales, Colombia).

⁴⁸ MORERA CAMACHO, C., "La nueva corporación transnacional en México y la Globalización", en BASAVE, Jorge, DAVAT, Alejandro (et al.), *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*. México: UNAM, UAM-A, 2002.

CIUDADES HISTÓRICAS EN MÉXICO: REHABILITACIÓN Y DESARROLLO*

SALVADOR DÍAZ-BERRIO FERNÁNDEZ
ALBERTO GONZÁLEZ POZO

1. INTRODUCCIÓN

Del total de bienes de México inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural desde 1987 a la fecha, diez se refieren a centros históricos y dos más a regiones con asentamientos históricos. Estos centros forman parte de las 56 Zonas de Monumentos Históricos con declaratoria oficial correspondiente y son los más importantes de más de un centenar de asentamientos humanos de indudable valor cultural.

Para proteger ese importante legado cultural, quizá el más rico de América Latina, se cuenta con un marco jurídico, unas autoridades encargadas de administrarlo y recursos –siempre insuficientes– que se aplican a su conservación. También existe ya una sociedad civil cada vez más consciente de la riqueza que ha heredado.

Son muchas las acciones que se realizan cada año para conservar monumentos individuales, pero no puede decirse lo mismo de intervenciones de conjunto en centros, poblados y barrios históricos. Las razones para ello son diversas, pero hay una sobresaliente: en México hay dos familias de leyes y reglamentos (de desarrollo urbano y de conservación del patrimonio), de autoridades y de expertos (urbanistas y restauradores) que actúan simultáneamente en el campo de la conservación de los

* Esta es una versión derivada y condensada del trabajo titulado *Políticas de Atención a Centros y Poblados Históricos*, elaborado para el “Programa Universitario de Estudios Metropolitanos” (POEM) de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), por encargo de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), durante el último trimestre de 2003. Participaron en su elaboración los autores de este artículo y se contó además con el apoyo de los Maestros Roberto Eibenschutz H. y Eduardo Preciat L.-del PEM- así como de los Maestros Pablo Benlliure Bilbao en los aspectos financieros, Jorge González Aragón en el caso de estudio de Puebla y Margarita Magdalena Rojas en los casos de Guanajuato y Querétaro, que se agregaron a ese documento.

centros históricos, con las mejores intenciones, pero no han logrado unificar criterios aplicables al campo de interés que comparten.

En este trabajo se parte de la hipótesis de que es posible hacer compatibles muchos de esos criterios, reuniéndolos en un conjunto de políticas de conservación de centros, poblados y barrios históricos que permita orientar los estudios y acciones que se realizan en todo el país en materia de conservación. Consecuentemente, el trabajo propone adaptar el estudio a la secuencia metodológica de los trabajos de planeación urbana que emplean las autoridades que administran el desarrollo urbano en el país.

Por ello este artículo se organiza en la siguiente forma:

- El apartado 2 que sigue a esta introducción describe el marco jurídico, normativo e institucional para las acciones de conservación de centros históricos.
- El apartado 3 examina los temas más frecuentes abordados en el diagnóstico-pronóstico, punto de partida en planes de conservación de centros históricos.
- Con esos resultados, el apartado 4 formula la gama de objetivos de conservación urbana para planes parciales, así como la integración de políticas que pueden alimentar la fase de estrategias de conservación integral.
- Finalmente, el apartado 5 expone los principales instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y de participación social que se deben reforzar para implementar las políticas de conservación propuestas.

2. MARCO NORMATIVO Y OPERATIVO

En este capítulo se muestran los principales campos de concurrencia de leyes e instituciones, las compatibilidades, acuerdos y desencuentros que se presentan entre ellos, así como los vacíos y disfunciones que son perceptibles en cada uno.

2.1. Leyes, reglamentos y normas de desarrollo urbano

2.1.1. Base constitucional de las leyes urbanísticas

La fortaleza de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de desarrollo urbano en México reside en las reformas y adiciones que se hicieron en 1976 a los artículos 27 y 115 la Constitución mexicana. Al incluir al suelo urbano en lo relativo a las atribuciones del Estado, el Artículo 27 puso los cimientos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Por su parte, el artículo 115 agregó a las facultades de los gobiernos municipales la relativa a ordenar y administrar el uso del suelo en su territorio. Así, la Constitución consolidó notablemente la presencia del Municipio Libre en todas las acciones de desarrollo urbano. Una vez modificados, los Artículos 27 y 115 constitucionales dejaron libre el camino para que la Ley de Asentamientos Humanos tuviera una fuerza innegable.

2.1.2. *Ley general de asentamientos humanos*

La Ley General de Asentamientos Humanos (LAH) fue un esfuerzo legislativo que se hizo paralelamente a la celebración de la Primera Conferencia Internacional sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT) celebrada en Vancouver en 1976. Promulgada ese mismo año, la Ley sufrió reformas menores en 1993. En ella se alude directa o indirectamente a los temas de conservación del patrimonio cultural.

Entre las disposiciones más importantes de la LAH relativas al tema de conservación están las siguientes:

- Art.2. Fracciones V, VIII y XXI. Definen lo que la Ley entiende por conservación, por desarrollo urbano y zonificación. El término conservación se refiere tanto al ambiente natural como a valores históricos y culturales.
- Art. 3. Fracción VIII. Establece que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos persigue la protección de asentamientos tradicionales indígenas (un tema que ahora se ve con renovado interés), la conservación del medio ambiente y la preservación del patrimonio cultural de los centros de población.
- Art. 31. Es muy importante ya que indica que: “Los planes y programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para la conservación [...] [y] la zonificación aplicable...”
- Art. 35. Fracción IX. Indica que en la zonificación que aprueben los municipios en su territorio deben incluirse “las zonas de conservación [...] de los centros de población.”

La Ley de Asentamientos es de tipo *general*, es decir, no pretende regular todo, sino que establece principios generales y conserva para la Federación sólo atribuciones normativas generales y desconcentra funciones normativas particulares a los estados y municipios.

2.1.3. *Leyes estatales de asentamientos humanos (o desarrollo urbano)*

Una vez promulgada la Ley General en la materia, todos los Estados fueron promulgando sus propias Leyes Estatales de Asentamientos Humanos. Las variaciones entre estas Leyes son pocas y, las de algunas entidades, como Guanajuato, Michoacán o Jalisco, con más patrimonio cultural, cuentan incluso con más referencias a la conservación del patrimonio cultural que la Ley General.

2.1.4. Reglamentos estatales de desarrollo urbano

Las Leyes estatales de desarrollo urbano dejan al nivel reglamentario la normatividad detallada de algunos aspectos urbanísticos. Como el tema del uso del suelo es uno de estos aspectos, algunos Estados cuentan con Reglamentos de Zonificación o similares, que establecen tipos de uso y su compatibilidad, intensidades de uso como coeficientes, fraccionamiento, subdivisión o fusión de predios, porcentajes de donación para destinos públicos y otros temas de este tipo. Algunos de estos reglamentos, como el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, recomiendan la delimitación de *áreas de protección del patrimonio histórico patrimonial* como parte de las tareas de planificación urbana.

2.1.5. Normas de elaboración de planes de desarrollo urbano

La antigua Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) elaboró entre 1981 y 1982 dos manuales que tuvieron una edición y difusión limitadas. Ambos manuales se comentan a continuación:

Manual de elaboración de planes de desarrollo urbano de centros de población (SAHOP, 1981). Establece la secuencia básica de cinco etapas que hasta la fecha contiene este tipo de estudios: 1. Antecedentes (con el Diagnóstico-Pronóstico como la parte principal); 2. Nivel Normativo (que incluye Objetivos); 3. Nivel Estratégico (y Políticas que lo acompañan); 4. Nivel Programático y de Corresponsabilidad; y 5. Nivel Instrumental.

Esta metodología recogió buena parte de la experiencia que se había acumulado en los años setenta en materia de planeación estratégica, aplicándola al campo particular de la planeación urbana. El Manual parece dejar implícito que el *valor histórico de la zona central* es parte o componente de un concepto más amplio que lo abarca: la imagen urbana. Así invierte los términos, ya que la imagen urbana es sólo una parte de lo que se abordaría en una visión integral de la conservación del patrimonio cultural.

Manual de elaboración de planes parciales de desarrollo urbano (SAHOP, 1982). Este segundo manual tenía como objetivo profundizar en los aspectos que debía cubrir un Plan Parcial dirigido a cualquiera de las tres modalidades del desarrollo urbano: crecimiento, mejoramiento o conservación. Su parte más útil se refiere al aspecto del crecimiento, porque en los años setenta los incrementos demográficos eran muy veloces y justificaban la urgencia de encontrar áreas para la expansión urbana. Pero no cumplió con su cometido en la parte relativa a Planes de Conservación. Incluso cayó en el mismo error conceptual y metodológico que su predecesor, confundiendo el problema de la conservación con el del control de la imagen urbana.

La confusión conceptual y metodológica de ambos manuales respecto a la forma de abordar el problema de conservación del patrimonio dejó su huella en la

forma en que las autoridades federales, estatales y municipales, y sus consultores abordaron de ahí en adelante el tratamiento del patrimonio urbano-arquitectónico en todo el país. Sólo algunos se percataron de sus insuficiencias y modificaron el método en consecuencia.

2.2. Leyes y reglamentos en materia de protección del patrimonio urbano-arquitectónico

La genealogía de la actual legislación en materia de protección del patrimonio se remonta a 1825, cuando los primeros gobiernos republicanos comienzan a prestar atención al patrimonio arqueológico, pasa por las Leyes de Reforma, que hicieron que los bienes del clero pasaran a ser del dominio del Estado entre 1856 y 1859, y tienen un antecedente importante en 1934, cuando el interés por la protección del paisaje como “belleza natural” y de las ciudades históricas como “poblaciones típicas” motivó una Ley para la Protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural. Luego, se crean en 1939 el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y en 1946 el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), y se establece una división artificial de las tareas de protección entre ambas instituciones, lo que dio lugar a que se manifestaran ambigüedades y duplicidad en las acciones de ambos institutos.

2.2.2. Base constitucional de la ley de monumentos

La legislación actual se desprende de la facultad que el Art. 73. Fracc. XXV de la Constitución mexicana asigna al Congreso de la Unión para legislar sobre zonas y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Es una base suficiente, pero más débil que aquélla de la que se desprenden las leyes urbanísticas.

2.2.3. Ley federal de monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas y su Reglamento

Esta Ley se decreta en 1972 y su Reglamento en 1975. Ambos textos han tenido reformas menores. En su capítulo V, la ley estableció claramente -aunque su terminología sea inadecuada- las competencias entre el INAH y el INBA: al primero atañe la atención a los monumentos históricos erigidos de los siglos XVI al XIX y los del siglo XX son competencia del segundo, lo que no impide que puedan ser declarados históricos bienes del siglo XX, en casos especiales.

El mismo problema que surge por la división entre lo histórico y lo artístico, poniendo como límite entre ambos el cambio del siglo XIX al XX, se tiene cuando la ley define en su Art. 28 a los monumentos arqueológicos como “los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional”, cosa que no sucede en un solo día. Además, el valor de los monumentos históricos no sólo debe conferirse por estar vinculados con la historia

del país –como indica el Art. 35- sino en razón de otros valores inherentes a los mismos bienes muebles o inmuebles.

Otra debilidad de la ley consiste en que limita la declaratoria de monumento histórico a “las obras civiles relevantes de carácter privado” (Art. 36. Fracción I) y de monumento artístico sólo a aquellos que revistan “valor estético relevante” (Arts. 33 y 40) sin definir cómo se establece esa relevancia. Además, este principio es contradictorio con lo establecido desde 1964 en la Carta de Venecia, donde se enfatiza que pueden ser monumentos “aún las obras más modestas que han adquirido con el tiempo un significado cultural”.

También hubo aportaciones positivas, como lo relativo a la participación de la sociedad civil en la conservación del patrimonio y la figura de las zonas de monumentos. Así hoy tenemos 56 zonas de monumentos históricos en el país.

La principal debilidad de la Ley de Monumentos es que carece de facultades para incidir en asuntos relativos a uso del suelo. En cuanto a su Reglamento, también tiene un fallo serio, porque si bien su Art. 9 señala que “las declaratorias de zonas arqueológicas, artísticas e históricas determinarán específicamente las características de éstas y, en su caso, las condiciones a que deberán sujetarse las construcciones que se hagan en dichas zonas”, estas condiciones nunca se han incluido en declaratorias de zonas de monumentos históricos, y sólo en algunas zonas de monumentos arqueológicos, donde han demostrado su utilidad, como en Teotihuacan, por ejemplo.

2.2.4. Legislación estatal y local en materia de protección del patrimonio

Sólo algunas entidades federativas y muy pocos municipios han promovido Leyes o Reglamentos relativos a la protección de su patrimonio. Están animados de buenas intenciones, pero su efectividad es restringida, ya que en cuestiones decisivas tienen que respetar las atribuciones que la Ley Federal les otorga al INAH y al INBA. No obstante, merecen consignarse las disposiciones legislativas de los gobiernos del Distrito Federal y Jalisco, por ejemplo.

2.3. Las autoridades: atribuciones e interacciones

2.3.1. El ámbito federal

En el ámbito federal actúan principalmente las siguientes autoridades, según el campo de sus atribuciones:

- *El Instituto Nacional de Antropología e Historia, a través de la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos o por conducto de alguno de los 30 Centros INAH que existen en las capitales de las entidades federativas, se ocupa principalmente de administrar la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. El INAH cuenta con especia-*

listas para investigación, catalogación, licencias y obras de rescate importantes, así como cuerpos colegiados para recomendar las acciones a tomar en casos complejos.

- *El Instituto Nacional de Bellas Artes*, a través de la *Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble* limita su actuación al ámbito de la Ciudad de México ya que no cuenta con oficinas en los estados. Sus recursos son reducidos y las facultades que le otorga la ley también son insuficientes. Cuenta con un organismo colegiado: el Consejo Nacional de Monumentos Artísticos, integrado por autoridades, expertos y académicos de los campos de la arquitectura y de la historia del arte.
- *La Secretaría de Desarrollo Social*, a través de la *Dirección General de Desarrollo Urbano*, se ocupa de administrar la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos y las normas técnicas que de ella se derivan. Entre otras actividades vigila y supervisa la ejecución de planes de desarrollo urbano y de planes parciales de conservación de centros históricos.

2.3.2. *El ámbito estatal*

En cada una de las entidades federativas, el panorama es distinto. Algunos estados grandes y con recursos cuentan con alguna Dirección o Departamento de protección al patrimonio cultural o con alguna dependencia descentralizada equivalente. Sin embargo pocos cuentan con un órgano especializado en conservación del patrimonio cultural inmueble.

2.3.3. *El ámbito municipal*

Sólo los municipios más grandes y poblados cuentan con oficinas especializadas en conservación de sitios y monumentos dentro de su territorio, con personal mínimo destinado a ese propósito, y no necesariamente con experiencia conjunta en conservación y en desarrollo urbano.

3. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES Y SU EVOLUCIÓN: EL DIAGNÓSTICO-PRONÓSTICO

Un buen Diagnóstico-Pronóstico es el mejor punto de partida para proseguir con las etapas de formulación de objetivos y elección de estrategias de un plan de conservación de un centro histórico. En este apartado se intentan reunir los principales, antecedentes, problemas y oportunidades a que se enfrenta la conservación de centros, poblados y barrios históricos en el país.

3.1. Interacciones con el medio natural

3.1.1. Componentes fisiográficos: clima, relieve, hidrología, geología, suelos.

Las combinaciones de altitud, insolación, régimen térmico, régimen pluvial, humedad relativa, régimen de vientos y otros dan como resultado alguna de las clasificaciones tradicionales con las que se caracteriza el clima local dominante.

Algunos de estos factores, tales como los trayectos solares, la lluvia o el viento, influyen en la orientación de la traza, pero también en la durabilidad y el deterioro de los materiales de construcción y permiten explicar las tipologías tradicionales que prevalecen en los centros históricos: por ejemplo, los tipos de cubiertas, aleros y voladizos, dimensiones de vanos para iluminación y ventilación, espesores de muros y cubiertas y otros rasgos. La combinación de altas y bajas temperaturas o precipitaciones contribuye al deterioro gradual de elementos pétreos y recubrimientos en edificios históricos.

La combinación de realidades topográficas y geológicas aparece dramáticamente en Real de Catorce, donde diversos movimientos de la corteza terrestre ocurridos entre el terciario y el cuaternario dieron origen a un "pilar", formación que emergió entre dos fallas hace millones de años en la sierra donde se encuentra, generando así el único sitio apropiado para el asentamiento en esa accidentada zona.

Finalmente, los aspectos hidrológicos también deben indagarse, porque algunos asentamientos tradicionales, como Mexcaltitán, en Nayarit, están inmersos en un sistema hidráulico cuyas crecidas modifican a tal grado al asentamiento que convierten temporalmente en canales algunas de sus calles. Tlacotalpan en Veracruz, es otro ejemplo de asentamiento emplazado frente a una de las corrientes hidráulicas más importantes del país: el río Papaloapan.

3.1.2. Componentes bióticos: vegetación y fauna

No menos importante es el análisis de las asociaciones vegetales (naturales e inducidas) dentro y en las proximidades del asentamiento humano. Hay plazas, avenidas, patios, parques y centros de manzana donde aún surgen árboles podados o descuidados, arbustos, prados, zacatales, flores silvestres o bien cuidadas, etc. Junto a los cuerpos de agua o en sus inmediaciones crecen especies vegetales frondosas o desprovistas de hojas. Y si el clima es árido o semiárido no faltan las asociaciones de cactáceas, nopaleras, mezquites y otras especies similares. Nuevamente, su identificación, ubicación y caracterización es importante si logra establecer nexos entre estas especies y el patrimonio histórico.

3.1.3. *El patrimonio natural*

Los componentes medioambientales que forman conjuntos o asociaciones con características estéticas o ecológicas significativas se convierten en patrimonio natural, y deben protegerse con la misma energía que se pone en preservar al patrimonio cultural.

Por ejemplo, la zona de Xochimilco, ejemplifica el acierto de la UNESCO al inscribir en la Lista del Patrimonio Mundial un sitio donde se conserva un excepcional y antiquísimo sistema hidráulico definido por las condiciones naturales de un lago de poca profundidad y la acción humana que formó el sistema de parcelas cultivables y canales de las *chinampas*.

3.1.4. *Las alteraciones al medio ambiente y sus consecuencias.*

Los diagnósticos sobre el medio natural no deben limitarse a identificar alteraciones y deterioros en sus componentes: también deben mostrar su impacto sobre el universo de bienes culturales que se desea conservar. Sin éste esta parte del diagnóstico, todo estudio de planeación en un centro histórico pierde sentido. Por ejemplo, en la Ciudad de México es imposible ignorar que la extracción de agua potable de las capas profundas del subsuelo ha promovido hundimientos generales y diferenciales en toda la zona urbana ubicada en partes bajas, con efectos desastrosos sobre los edificios históricos más importantes o que la lluvia, cuando se combina con la atmósfera contaminada por las emisiones como el bióxido de azufre de los motores y las fábricas, se convierte en lluvia ácida que erosiona las canteras que se empleaban para detalles decorativos en la arquitectura histórica.

3.2. Aspectos socioeconómicos y culturales

3.2.1. *Dinámica demográfica*

La mayoría de los centros históricos en México sufre un descenso demográfico acelerado, con disminuciones entre 10 y 20% en los últimos lapsos decenales. Ese descenso es proporcional al incremento de usos comerciales y de servicios en áreas centrales a expensas de usos habitacionales. Son muchas las viviendas que se transforman en hoteles, comercios o almacenes.

En otros centros históricos como en la Ciudad de México o Puebla, se registran tendencias al envejecimiento relativo de la población residente y en general, la presencia de estratos de medios y bajos ingresos, mientras que en otros, como San Miguel de Allende, se observa un crecimiento sostenido de inmigrantes extranjeros, con niveles de ingreso comparativamente más elevados.

3.2.2. Aspectos económicos

Hay diferentes agentes que inciden en la vida económica de los centros históricos. Están los individuos, grupos familiares, empresas y corporaciones (incluyendo al estado en sus tres niveles) que son propietarios de bienes raíces en el centro histórico. La propiedad raíz en manos de particulares predomina en los centros históricos, pero la proporción de superficie en poder del estado es importante.

También se encuentran los empresarios: pequeños industriales, comerciantes o prestadores de servicios, que establecen sus empresas en el centro histórico y crean puestos de trabajo. Por supuesto, están los trabajadores, empleados e independientes, que pueden llegar a integrar un patrimonio a través de mecanismos de ahorro pero en la mayor parte de los centros históricos mexicanos predomina la población de bajos ingresos, con muy escasa capacidad de ahorro.

3.2.3. Aspectos socioculturales

México cuenta con una tradición de organizaciones vecinales muy antigua. De ellas proviene la energía para defender colectivamente los signos de identidad del patrimonio urbano-arquitectónico. Esto se comprobó en las movilizaciones que siguieron a los sismos de 1985, cuando se dañaron más de 90,000 viviendas en áreas centrales de la Ciudad de México. La presión que ejercieron las organizaciones de vecinos obligó al gobierno a expropiar más de 1,500 inmuebles, muchos de ellos monumentos históricos, para rehabilitar las viviendas y evitar que sus ocupantes fueran expulsados a otras partes de la ciudad.

3.2.4. El patrimonio intangible asociado

Los asentamientos históricos no sólo cuentan con valores culturales tangibles (edificios, plazas y espacios públicos) sino también con patrones de comportamiento que forman el patrimonio cultural intangible tales como festividades cívicas y religiosas, peregrinaciones, danzas, preparación y degustación de comida típica, vestimentas tradicionales y otras manifestaciones de las culturas locales. El patrimonio cultural tangible no es más que el continente donde el contenido, el patrimonio intangible, adquiere valor y sentido. Ambos son signos de identidad insustituibles.¹

¹ Cf. Conferencia Mundial de la UNESCO sobre el Políticas Culturales, México, 1982.

3.3. Estructura urbana y patrimonio cultural

3.3.1. *El contexto urbano y regional*

En muchos casos los centros y barrios históricos y patrimoniales forman parte de un asentamiento humano mayor, por lo que se deben observar las características de las relaciones entre el centro histórico y sus barrios contiguos, con el asentamiento en su conjunto y con el territorio micro-regional o regional.

También hay zonas densamente pobladas como en los Valles Centrales de Oaxaca, donde la cercanía entre varios, o muchos, pequeños asentamientos tradicionales, llegan a formar constelaciones de poblados donde es indispensable adoptar un enfoque de conservación de alcance micro-regional.

3.3.2. *El patrimonio cultural urbano-arquitectónico*

La identificación del patrimonio cultural en los centros históricos fundamenta el resto de las acciones que buscan su conservación. Además de la información aerofotográfica y cartográfica histórica, se identifica cada elemento de valor mediante cédulas individuales (con documentación asociada). A pesar de avances sistemáticos en los años 70 cuando se logró establecer un solo formato de cédulas común al INAH, INBA y SAHOP, cada institución empleó después formatos distintos. Cuando se define una masa crítica de monumentos individuales identificados, se puede formular una delimitación de la zona de monumentos, con lo que se inicia el proceso que concluye sólo cuando se publica el decreto de la zona. En esta etapa, son importantes las categorías y criterios que alimentan este proceso. Por ejemplo, desde 1972, la “Unidad de Estudios de Zonas Monumentales” del INAH había identificado 50 Zonas de Monumentos Históricos potenciales, con base en los siguientes criterios.

- Conjuntos más importantes, según la opinión general, a nivel nacional.
- Conjuntos más amenazados por un desarrollo acelerado, el turismo o la ejecución de grandes obras públicas o privadas.
- Conjuntos en los que existe mayor interés de la comunidad y de las autoridades locales, hacia el patrimonio cultural.

Y en segundo término:

- Conjuntos en los cuales predomina la arquitectura del siglo XIX, habitualmente despreciada y desprotegida por las leyes anteriores, situada además bajo la jurisdicción del INAH, claramente a partir de la Ley de 1972.

- Conjuntos situados en un marco natural de especial interés, amenazado por proyectos de grandes obras.²

Para 1976, la lista se amplió con otros 40 casos más, siguiendo estos criterios.

Un trabajo previo de estudio y delimitación de este tipo es indispensable para avanzar con rapidez en la formulación de planes parciales de conservación. Si la zona está claramente delimitada y se posee información completa de cada monumento, es posible hacer diversas operaciones y análisis donde se muestren tipologías, densidades relativas del patrimonio, épocas, géneros, estado de conservación y otras características útiles. Sin embargo, los trabajos de catalogación y delimitación han proseguido, pero no siempre con la misma calidad o con variaciones en los formatos y en los criterios de delimitación, lo cual obliga a revisar cuidadosamente en el campo ese tipo de información.

Al analizar la presencia del patrimonio cultural inmueble en un centro histórico, es importante identificar los elementos francamente discordantes (edificios o anuncios espectaculares) porque obligan a adoptar estrategias respecto a su tratamiento. También debe identificarse la presencia de edificios contemporáneos razonablemente bien integrados, que además son importantes para fundamentar después lineamientos específicos de diseño.

3.3.3. *Uso del suelo*

Tipos de uso. En la gran mayoría de centros históricos de mediana o gran magnitud, se registra gran dinámica de cambios de uso, ya que muchos inmuebles que originalmente fueron habitacionales sufren modificaciones para adaptarlos a usos comerciales o de servicio. En pequeños poblados de interés patrimonial los problemas son distintos, ya que por lo general se registran procesos de emigración a otros centros urbanos o al extranjero que van dejando viviendas sin uso o abandonadas.

También es común el destino inapropiado que se da a la vía pública, a través de permisos o simple tolerancia de las autoridades a comerciantes -fijos o ambulantes- para instalar puestos provisionales en plazas, aceras e incluso arroyos de vialidad. Buscan contrarrestar la falta de empleo ocasionada por la situación económica general del país, pero no puede ignorarse que esto origina también muchos problemas para la conservación del patrimonio cultural.

Intensidades de uso. La mayoría de los centros históricos son resultado de procesos graduales de edificación que los han ido densificando. Los coeficientes de ocupación y utilización del suelo (COS y CUS) reflejan situaciones que posiblemente han empeorado en las últimas décadas. Por eso es conveniente tomar en cuenta las densidades originales y compararlas con la densidad actual.

² DÍAZ-BERRIO, Salvador. "Bases para la rehabilitación de ciudades históricas", *Boletín del INAH*, N° 9, 1973.

Traza y parcelación. La traza es uno de los elementos más característicos de un centro histórico, y se reconoce que ella misma tiene valor patrimonial, por lo que es importante su preservación. En casos como la Ciudad de México o de Oaxaca, todavía se reconocen solares de la parcelación original del siglo XVI. A pesar de su gran valor histórico, no se toman medidas para evitar que esos testimonios sean fraccionados y desaparezcan. Un caso frecuente es la subdivisión de predios ocupados por una casa tradicional en dos o más fracciones. Cuando eso ocurre, casi siempre se fraccionan también patios porticados y vestíbulos.

3.3.4. Vivienda

La vivienda es el género de edificio predominante en todos los centros y barrios históricos y su importancia se comprueba al ver que más del 90 % de los inmuebles patrimoniales en estas zonas son o fueron viviendas. Por lo tanto será útil precisar su proporción en las diversas áreas históricas y patrimoniales así como sus características tipológicas, según épocas de construcción, soluciones arquitectónicas, dimensiones, materiales y sistemas constructivos, deterioros, formas de ocupación y de tenencia.

Los diferentes gobiernos así como los organismos internacionales especializados han prestado poca atención y recursos a las viviendas en zonas históricas urbanas. Sólo la eventualidad de grandes catástrofes naturales ha sido capaz de generar programas importantes de vivienda en centros históricos.

3.3.5. Infraestructura y servicios urbanos

En la elaboración de diagnósticos para analizar la situación de centros históricos, se suele caer en un análisis mecánico de oferta-demanda de los diferentes sistemas de infraestructura y de servicios urbanos. Algo que normalmente se relega a segundo término o se olvida y que sin embargo tiene una importancia capital es la identificación y valoración de las infraestructuras históricas. También ellas presentan problemas y oportunidades para su conservación.

Sistemas de vialidad y transportación. Las vialidades históricas, como las calles empedradas o embaldosadas de Guanajuato, Real de Catorce y muchas otras deben ser valoradas, justamente porque corren peligro. Es muy fácil que la autoridad municipal ignore su valor patrimonial y decida suprimirlas y reacondicionarlas con sistemas modernos de rodamiento y tránsito peatonal (asfalto, concreto hidráulico, etc.) completamente ajeno a la naturaleza histórica del sitio. Hay gran número de puentes históricos en gran número de ciudades y muchos cuentan con valiosos elementos decorativos.

El problema principal de las redes viales en los centros históricos es que su análisis no puede circunscribirse a los perímetros delimitados de interés patrimonial. La vialidad y el transporte forman *sistemas* que atraviesan toda la ciudad, incluido el centro histórico. Sin embargo, al hacer los estudios técnicos propios de un

diagnóstico de vialidad y transporte no se analizan con cuidado los resultados que arrojan los estudios de origen y destino, los aforos en horas pico y el cálculo de las velocidades promedio de trayecto. También ocurre que los expertos en ingeniería de tránsito y transporte olvidan que las peculiaridades físicas de la red vial en un centro histórico son parte del patrimonio a proteger y aplican criterios mecanicistas al tratar de resolver esos problemas.

Entre las cuestiones principales que surgen en diagnósticos de este tipo aparecen una y otra vez las siguientes:

- En centros históricos de gran y mediana magnitud se detecta que muchos de los movimientos que llegan al centro no lo tienen como destino final. Son cruces innecesarios debidos a la falta de alternativas para rodear al centro.
- Se ha vuelto una moda considerar que los visitantes a un centro histórico deben tener la oportunidad de dejar su vehículo estacionado en el centro mismo de la zona de monumentos, de preferencia bajo la plaza mayor. Lo que ocurre es que los espacios que dejan las vialidades históricas centrales se vean saturados simultáneamente por vehículos y peatones, sin oportunidades de estimular vías peatonales en las zonas patrimoniales de mayor densidad, donde el flujo de habitantes y visitantes es de especial importancia.

El caso de Guanajuato es muy particular ya que marca la transformación de un elemento natural hidrológico (el río que pasaba encañonado por la ciudad) en un importante sistema vial de penetración al centro histórico. Es una solución interesante, que no le ha restado valor al patrimonio cultural de esa ciudad, también inscrita en la Lista del Patrimonio Mundial.

Transporte. El transporte público es un servicio que tiene como escenario al sistema de vialidades. Como en el caso de los estacionamientos, hay que preguntarse si es necesario que las líneas de transporte penetren al corazón mismo del centro histórico o si, como ya sucede en la Ciudad de México, pueden acercarse bastante al mismo sin penetrarlo forzosamente. En general es preferible contar con un sistema integrado de líneas que eviten duplicar recorridos y paraderos innecesariamente. En los centros históricos en particular se requiere identificar estas disfunciones que se transforman en deseconomías.

Infraestructuras hidráulicas. Hay valiosos ejemplos de infraestructuras hidráulicas históricas: los acueductos y sistemas de fuentes públicas de Querétaro, de Morelia y de Oaxaca, los vasos y represas del río que atraviesa Guanajuato (ciudades en la Lista del Patrimonio mundial) y las cajas de agua de San Luis Potosí son ejemplos valiosos de infraestructuras hidráulicas antiguas que deben conservarse.

Eso no quiere decir que el diagnóstico desatienda el estado que guardan las infraestructuras hidráulicas más modernas. Son subterráneas y muchas ya han con-

cluido un periodo razonable de vida útil. Registran fugas o en parte son de materiales ahora prohibidos, como el plomo o el asbesto. Por supuesto, es importante analizar la cobertura efectiva y el nivel de servicio que prestan.

Infraestructuras de energía y alumbrado. Por su parte, las infraestructuras de energía, alumbrado y comunicaciones presentan con frecuencia un rasgo problemático común: como son más económicas si se construyen como redes aéreas, muchos centros históricos padecen su presencia en forma de bosques de postes, telarañas de cables, transformadores y luminarias, totalmente inadecuados para un ambiente histórico. El diagnóstico tiene que registrar estas deficiencias, particularmente en las zonas de mayor densidad patrimonial, donde el contraste entre las redes aéreas y los monumentos más importantes es mayor.

3.3.6. *Equipamiento urbano*

Este sector también forma subsistemas que se deben analizar por su tipo de cobertura, su capacidad, su radio de influencia y otros factores, pero también hay que distinguir aquellos equipamientos que ocupan inmuebles de valor histórico o artístico, verificando si su uso se adapta a las características del inmueble. Cuando se elaboran diagnósticos de este tipo, en México recurrimos al Manual de Normas de Equipamiento Urbano. Los parámetros que recomienda permiten calcular el déficit o superávit de equipamientos respecto a una población y un radio de influencia concretos. Sin embargo, se deben hacer algunas adaptaciones a estas normas cuando se analizan inmuebles de valor histórico que difícilmente pueden ajustarse a esas disposiciones, y es necesaria cierta flexibilidad.

En general, los centros históricos mayores y de mediana magnitud están equipados en exceso, porque fueron núcleos iniciales de desarrollo donde se concentraron los primeros servicios con un área de cobertura que trascendía a la ciudad y llegaba hasta poblaciones circunvecinas. Al crecer el asentamiento, siguió la tendencia a ubicar más equipamientos en el centro, aunque el área urbana se hubiera extendido considerablemente. Llegó el momento de considerar más conveniente crear subcentros urbanos y de barrio en el resto de las áreas urbanizada y desconcentrar así muchas funciones que estaban en los centros.

3.3.7. *Riesgos y vulnerabilidad*

La historia del patrimonio cultural de México muestra que es resultado de muchas etapas de prueba y error que ya fueron superadas en distintos eventos destructivos, de manera que el legado de generaciones anteriores ya tiene un grado de vulnerabilidad menor ante riesgos conocidos. Así, en los terremotos de 1957 y 1985 en la Ciudad de México, hubo mucho más daños en inmuebles contemporáneos que en edificios históricos.

Ello no debe ser pretexto para eludir o simplificar un diagnóstico sobre los riesgos y la vulnerabilidad de los inmuebles considerados patrimoniales. Hay mu-

chos edificios que soportan sobrecargas (otros pisos y agregados, resultado de procesos de crecimiento abusivo) para las que no fueron concebidos, y el menor evento sísmico los pone en riesgo de colapso. A ello debe agregarse la falta de mantenimiento como otra de las causas más comunes de colapso.

Los estudios sobre riesgos y vulnerabilidad deben atender, según la región de que se trate, a la eventualidad de destrucción por inundación, deslizamientos de tierra y exposición a vientos huracanados. También es importante descartar la presencia de riesgos causados por la acción humana, por ejemplo: riesgo químico presente en lugares de almacenamiento, venta o producción de combustibles.

El estudio elaborado por el Centro Hábitat de Naciones Unidas para el Departamento del Distrito Federal sobre riesgo y vulnerabilidad ante eventos sísmicos después del terremoto de 1985 es ejemplar, ya que llegó a un modelo de simulación digitalizado en un grupo de manzanas del Centro Histórico de la Ciudad de México donde se analizaron los posibles daños destructivos en eventos sísmicos futuros de la misma o mayor magnitud que el ya experimentado.

4. OBJETIVOS, POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO

4.1. Formulación de objetivos de desarrollo y conservación

Se proponen los siguientes objetivos:

- Elaborar planes de conservación y adecuada utilización del patrimonio cultural como parte integrante del desarrollo urbano, para que las autoridades locales tengan las herramientas necesarias para regular y ordenar el desarrollo urbano y la atención a los centros y barrios históricos y patrimoniales del país.
- Fortalecer la raíz educativa y cultural del patrimonio cultural urbano mediante su adecuada conservación y utilización, en beneficio de la población de nuestras ciudades y con el fin de mejorar su calidad de vida.
- Integrar el desarrollo urbano y la adecuada utilización del patrimonio cultural de los centros de población al desarrollo regional y nacional, en congruencia con los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

4.2. Políticas en materia de desarrollo y conservación

A continuación se proponen políticas generales para atender el conjunto de situaciones que enfrenta la conservación de centros históricos. Quizá no todas puedan

aplicarse en ciertos casos, pero sirven de orientación para formular estrategias aplicables a cuestiones concretas.

En la Recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea, de la UNESCO (Nairobi, 1976) se asentó:

“35. La acción de salvaguardia debería asociar la contribución de la autoridad pública a la de los propietarios particulares o colectivos y de los habitantes y usuarios, aislados o en grupo, cuyas iniciativas se estimularán. Se debería establecer, pues, una cooperación constante en todos los niveles entre las colectividades y los particulares, sobre todo por los medios siguientes: información adaptada a los tipos de personas de que se trate; encuestas preparadas con la participación de la personas interrogadas; formación de grupos consultivos en los organismos de planificación; representación de los propietarios, los habitantes y los usuarios a título consultivo en los organismos de decisión, de gestión y de animación de las operaciones relacionadas con los planes de salvaguardia; o creación de organismos de economía mixta que participen en la ejecución.”

4.3. Políticas de bienestar social vinculadas a la reutilización del patrimonio cultural

Frecuentemente se confunde el Bienestar Social con la Beneficencia Social, lo que implica que la población espere que las cosas se realicen a partir de iniciativas gubernamentales, como gestos de generosidad. En la Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas, del ICOMOS de 1987, en Washington, se indicó lo siguiente:

“La participación y el compromiso de los habitantes son imprescindibles para llevar a cabo la conservación de Ciudades Históricas [...] Para asegurar la participación e implicar a los habitantes se debe establecer una información general, comenzando desde la edad escolar. Deberán facilitarse las asociaciones para la conservación y adoptarse las medidas financieras apropiadas para asegurar la conservación y restauración...”

Como acciones concretas, en cada zona urbana histórica se propone establecer en algún inmueble histórico ya rehabilitado, un centro de atención a la población residente, para apreciar así las ventajas de su conservación y mostrar los avances de las obras de rehabilitación en esa y en otras zonas. También se requiere asegurar a la población residente en áreas que estén en proceso de intervención, su permanencia en esas zonas, proporcionándole alojamiento temporal en inmuebles históricos ya rehabilitados.

4.4. Políticas de uso de suelo

Es necesario emprender las siguientes acciones:

- Controlar tipos, compatibilidades e intensidades de uso en áreas de alta densidad patrimonial, evitando usos exclusivos de comercio, servicios o industria en zonas tradicionalmente habitadas.
- Establecer la *transferencia de potencialidades de uso* a proyectos inmobiliarios con coeficientes de ocupación y uso limitados por la tipología o el valor histórico de los inmuebles.
- Imponer límites, en los Planes de Conservación, a la subdivisión de predios ocupados por inmuebles históricos y evitar su división física. Para ello se ofrecerán a los propietarios y a sus herederos alternativas de tenencia - como la de condominio- preservando patios y otros elementos como áreas comunes del condominio.
- Revalorizar la propiedad *raíz* en centros históricos, estimulando usos mixtos (comercio-servicios-habitación) que impidan su despoblamiento.
- Promover talleres de avalúos de la propiedad raíz, cursos y conferencias, con información sobre técnicas y principios de valuación de inmuebles patrimoniales.

4.5. Políticas de vivienda

Considerando que las ciudades históricas constituyen un *patrimonio habitable*, como se denominó uno de los programas de la Comunidad Europea (URBAL), y que la función prioritaria debe ser la vivienda, se requiere lo siguiente:

- Actualizar el padrón de viviendas actuales y potenciales en cada centro histórico, indagando su tipología, sus dimensiones y su relación con las necesidades de sus ocupantes actuales.
- Mantener en centros históricos mayor número de habitantes jóvenes en alojamientos colectivos, para matrimonios jóvenes y solteros, así como viviendas individuales o colectivas para personas de la tercera edad.
- Aplicar mecanismos de estímulos fiscales que favorezcan usos prioritarios y básicamente la vivienda en centros y barrios históricos y patrimoniales, en función de la adecuada conservación de las construcciones.
- Instituir secciones especializadas en los institutos estatales y locales de vivienda que brinden asistencia técnica (con pasantes que prestan servicio social en las escuelas de arquitectura y en las maestrías de conservación arquitectónica) para habitantes de medianos y escasos ingresos que deseen hacer mejoras a sus viviendas, evitando el riesgo de que comentan atentados contra la conservación del patrimonio.

4.6. Políticas de conservación integral del patrimonio cultural

Como sustento de la formulación de políticas coherentes e integrales de conservación, es útil recordar varios enunciados de los acuerdos internacionales sobre la materia:

“La conservación de la Ciudades y los barrios históricos, para ser eficaz, debe ser parte integrante de una política coherente de desarrollo económico y social y ser tomada en cuenta en los planes de ordenación y de urbanismo en todos los niveles.”³

En este mismo sentido, la Carta Italiana de la Restauración de 1972 expresa lo siguiente:

“Para que un organismo urbano pueda ser salvaguardado adecuadamente en su continuidad durante el tiempo y para el desarrollo de una vida civil y moderna dentro de él, es preciso sobre todo que los Centros Históricos sean reorganizados en su más amplio contexto urbano y territorial y en sus relaciones y conexiones con desarrollos futuros; esto es, con el objetivo de coordinar las acciones urbanísticas en tal forma que se logre la salvaguardia y la recuperación de los Centros Históricos a partir del exterior de la ciudad, a través de una programación adecuada de las intervenciones territoriales.”

Con este mismo carácter integral, en la Recomendación de la UNESCO de 1976, encontramos lo siguiente:

“20. Además de la investigación arquitectónica, se necesitan estudios detallados de los datos y las estructuras sociales, económicas, culturales y técnicas, así como del contexto urbano o regional más amplio. Estos estudios deberían incluir, de ser posible, datos demográficos y un análisis de las actividades económicas, sociales y culturales, los modos de vida y las relaciones sociales, los problemas del régimen de propiedad del suelo, la infraestructura urbana, el estado de las vías urbanas, las redes de comunicación y las relaciones recíprocas entre la zona protegida y las zonas circundantes. Las autoridades competentes deberían atribuir suma importancia a esos estudios y comprender que sin ellos no cabe establecer planes válidos de salvaguardia...”

Deben unificarse los esfuerzos aislados de identificación del patrimonio de interés mundial, nacional y local que realizan distintas autoridades, entidades académicas y grupos interesados con objeto de acelerar ese proceso, ya que después de siete décadas no se ha concluido, por el gran volumen de patrimonio cultural del país y la ampliación de los criterios para la consideración de los elementos de valor cultural. Por ello, conviene establecer un sistema integral de identificación y registro del patrimonio inmueble (urbano-arquitectónico) y mueble.

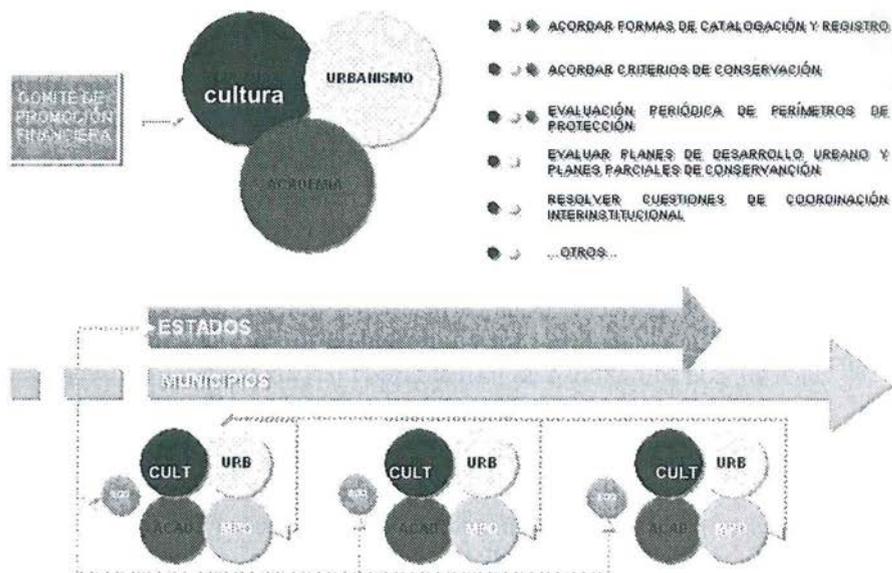
³ ICOMOS, *Carta Internacional de Washington*, 1988.

Se pueden reunir, sin necesariamente mezclarse, diferentes acervos e información sobre características urbanas y arquitectónicas de centros, poblados y barrios históricos. Algunas instituciones ya aplicaron antes mecanismos de este tipo. No se parte de cero al plantear una solución más amplia en esa dirección y un sólo organismo tomaría a su cargo, entre otras, las siguientes tareas:

- Identificar el patrimonio cultural por etapas históricas y tipologías funcionales y estilísticas.
- Identificar y evaluar periódicamente perímetros de conservación, áreas de amortiguamiento y otras componentes de la distribución territorial de sitios y monumentos. Pueden distinguirse perímetros con densidades de monumentos históricos de rango nacional, otros más amplios para proteger monumentos de rango estatal y un tercer tipo de áreas para monumentos de interés local.
- Prestar asesoría y asistencia técnica a organismos estatales y municipales de catálogo, inventario y registro.
- Identificar individualmente elementos de arquitectura e ingeniería, espacios abiertos históricos y patrimoniales públicos y privados, incluyendo plazas, jardines, parques y vías públicas, siguiendo el lineamiento de protección legal vigente, que es *el registro*, ya que la variedad de catálogos elaborados hasta ahora, son ilustrativos y permiten ampliar conocimientos, pero carecen de fuerza legal.
- El conocimiento y definición de los elementos individuales, es requisito para formular declaratorias de *Zonas de monumentos, históricos o artísticos*, y permite establecer no solo etapas constructivas históricas, sino niveles de deterioro y de protección así como tipos y prioridades de intervención, con base en la evaluación del estado de conservación de los inmuebles. Esto permite cuantificar los volúmenes, tiempos y recursos que se requieren para programar y llevar a cabo las intervenciones necesarias.

Este organismo, así como su rama relativa a los aspectos financieros, formarían parte de una *Comisión Nacional de Ciudades Históricas* -con la participación del INAH, el INBA, la Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural, ahora dependiente de CONACULTA, y la SEDESOL, apoyada por las principales instituciones académicas- que reúna y coordine las atribuciones normativas y ejecutivas de cada institución y resuelva las concurrencias entre sus competencias respectivas en situaciones específicas. También tendría como objetivos resolver las cuestiones de coordinación interinstitucional que se presenten en cada centro histórico y propiciar la formación de Consejos Locales, con propósitos y estructura semejantes, integrados por instituciones y autoridades locales, incluyendo una representación del Estado en el que ubique cada ciudad, y coordinados por la sección correspondiente del Programa *Hábitat* de la SEDESOL.

COMISIÓN NACIONAL DE CIUDADES HISTÓRICAS



Adicionalmente se debe impulsar en estas zonas la presencia de soluciones arquitectónicas claramente contemporáneas, que se integren en forma armónica en los contextos históricos y patrimoniales existentes. Los diferentes tipos de edificios y otros elementos (pavimentos, mobiliario urbano y equipamientos) deben respetar el contexto, sin caer en imitaciones, copias o falsificaciones. Por otra parte es importante conservar elementos no patrimoniales pero no discordantes, atendiendo propuestas de modificaciones aceptables de estos elementos. También se debe estimular y cuidar la ocupación y edificación en baldíos y en forma particular plantear mecanismos para eliminar elementos discordantes, planteando alternativas y plazos para lograr este propósito.

4.7. Políticas de reactivación económica y reutilización del patrimonio cultural

En la Recomendación de la UNESCO de 1976 se indica que:

“43. Para aumentar los medios financieros disponibles, los Estados Miembros deberían fomentar la creación de establecimientos financieros públicos y privados para la salvaguardia de los conjuntos históricos y de su medio, dotados de personalidad moral y que pudiesen recibir donaciones particulares, de fundaciones y de empresas industriales y comerciales. Los donantes podrían disfrutar de exenciones fiscales.”

Con referencia en lo anterior se plantea lo siguiente:

- Impulsar la desagregación y sistematización de estadísticas nacionales relativas a la inversión pública y privada en materia de mantenimiento, rehabilitación, reutilización, ampliación y conservación de inmuebles. Esta desagregación ya se hace en la Unión Europea y es muy útil para analizar el impacto económico de las actividades relativas a la conservación, distinguiéndolas de la construcción nueva.
- Registrar y realizar seguimiento de inversiones y empleos generados por acciones de mantenimiento, rehabilitación y conservación, y por construcción nueva compatible con el patrimonio, en los perímetros protegidos.
- Reponer la experiencia de la escuela-taller que promovió la Embajada de España en la Ciudad de México, dirigida a jóvenes desempleados, en los años 90, con su finalidad de formar artesanos para tareas de conservación.
- Identificar la potencialidad turística de cada centro histórico, imaginando su impacto una vez rehabilitado, en términos de demanda de cuartos de hotel, inversiones y generación de empleos directos e indirectos.
- Promover programas digitalizados sencillos de evaluación financiera, accesibles a empresarios inmobiliarios, interesados en invertir en operaciones en centros históricos, con datos básicos de valor, insumos, tasas de interés y otros, que permitan conocer con facilidad la rentabilidad de cada proyecto.

Adicionalmente:

- La conservación de los centros históricos debe fundamentarse en acciones que generen, por una parte, recursos suficientes para amortizar los costos operativos de los organismos encargados de esta labor, y por otra parte, beneficios para los inversionistas y participantes involucrados en ella.
- A la infraestructura y los recursos del sector público, deben sumarse los de los sectores privado y social, en aras de un desarrollo que convenga a todos.
- Cada centro histórico debe contar con una organización que promueva el financiamiento e involucre a los protagonistas significativos en la ciudad, que llamaremos, "Comité de promoción financiera del centro histórico" dependiente de la "Agencia *Hábitat*" local y asociado a su "Comisión del centro histórico".
- Cada estado de la República que albergue uno o más centros históricos debe apoyar y participar en la labor de los organismos promotores, o "Comités de promoción financiera", de los centros históricos situados en su territorio.

Además de esto, los siguientes principios deben regir las políticas económicas y financieras:

- Establecer políticas claras que normen el uso y gasto de los recursos. Se debe establecer con claridad cuánto capital estará permitido invertir en qué tipo de acciones, para no generar excesos en algunos rubros en detrimento de otros.
- Proponer el tipo de acciones prioritarias para el uso de los recursos. En función de los remanentes, una vez atendidas las funcionalidades básicas, los esfuerzos irán derivando hacia otras tareas catalogadas como complementarias.
- Lograr la conciliación entre la obtención de recursos y su aplicación, para que el gasto (corriente, a corto, mediano y largo plazos) sea financiado sin interrupción siguiendo el ritmo de las fuentes y de los créditos de los proveedores.
- Utilizar para el gasto los mecanismos más seguros, económicos, ágiles y transparentes para efectuar pagos, con uso prioritario de la banca electrónica.

4.8. Políticas de infraestructura y servicios urbanos

Sobre las vías de circulación, la *Recomendación* de UNESCO (1976) indica:

“32. Dado el conflicto que existe en la mayor parte de los conjuntos históricos entre el tránsito automovilístico... y la escala del tejido urbano y las cualidades arquitectónicas... los Estados Miembros deberían incitar y ayudar a las autoridades locales a buscar medios de resolver este problema. Para lograrlo y para favorecer el tránsito de peatones, conviene estudiar con sumo cuidado la ubicación y el acceso a los estacionamientos periféricos e incluso centrales y establecer redes de transporte que faciliten la circulación peatonal, el abastecimiento y el transporte público. Numerosas operaciones de rehabilitación (entre otras, la instalación subterránea de redes eléctricas) muy costosas si se hacen por separado, pueden entonces coordinarse fácil y económicamente con el ordenamiento de la red de vías públicas.”

Por consiguiente, se propone:

- Revisar las vialidades primarias en los centros históricos, procurando sustituir trayectos que cruzan las áreas centrales innecesariamente por circuitos de autobuses.
- Rehabilitar redes hidráulicas antiguas con más de medio siglo de existencia, especialmente aquellas que todavía tienen tuberías de plomo o de asbesto, o aquellas otras que muestran síntomas verificables de fugas o contaminación.

4.9. Políticas de equipamiento urbano

- Reutilizar y reorientar la oferta subutilizada de unidades básicas de equipamiento en centros históricos, generada por la tendencia a sobreequipar áreas centrales y por el éxodo de habitantes hacia nuevos barrios periféricos.
- Dar prioridad a la utilización, reutilización, acondicionamiento y conservación como equipamientos urbanos, de edificios y espacios de valor patrimonial. Los inmuebles históricos, bien utilizados, son espacios muy adecuados para muchas funciones de equipamiento, mediante proyectos de adaptación bien fundamentados, respetando los valores históricos y estéticos de los inmuebles.
- Sistematizar, en todos los centros históricos, la formación de un museo de arquitectura doméstica tradicional, que funcione como vehículo para revalorizar el patrimonio habitacional local en la conciencia de los habitantes y de los visitantes. Un equipamiento así puede exhibir, en su exposición permanente, planos, maquetas y elementos significativos, tanto de los elementos urbanos más característicos, como de arquitectura habitacional de valor patrimonial, mientras que en exposiciones temporales se pueden mostrar procesos completos de rehabilitación de los monumentos, para que se entienda que los estados de deterioro actuales, en muchas viviendas, son reversibles.

4.10. Políticas de mitigación de riesgos y vulnerabilidad

- Instrumentar adecuadamente en los centros históricos el mínimo de elementos técnicos de medición según el tipo de riesgo al que estén expuestos (sismógrafos, estaciones hidráulicas o meteorológicas, etc.)
- Prohibir dentro de las zonas históricas la presencia de instalaciones donde se procesen, almacenen o expendan combustibles de cualquier tipo, pinturas y barnices sintéticos, explosivos y otros materiales que incrementan los riesgos.

4.11. Políticas de administración urbana en centros, poblados y barrios históricos

La *Recomendación* de la UNESCO de 1976, nos dice:

“37. El conjunto de los créditos debería administrarse en forma centralizada por los organismos de derecho público, privado o mixto encargados de coordinar en los niveles

nacional, regional o local todas las formas de ayuda financiera y de orientarlas hacia una aplicación global...”

“45. Los estados miembros y las autoridades [...] podrían facilitar la creación de asociaciones sin fines lucrativos que se ocuparan de adquirir los inmuebles y, eventualmente de venderlos previa restauración -empleando fondos evolutivos especialmente destinados a mantener los conjuntos históricos- a propietarios deseosos de protegerlos...”

A partir de la capacidad de las administraciones municipales y los organismos regionales, es posible plantear no un modelo único sino niveles y formas de gestión, acordes con las características de los diferentes centros urbanos o barrios. Aún así cabe señalar elementos comunes de trascendencia comprobada que se deben considerar, como por ejemplo:

Plantear soluciones que superen plazos “políticos” trienales o sexenales, aunque se tomen en cuenta para las fases operativas -como los presupuestos anuales- ya que los trabajos de conservación y desarrollo urbano son de largo plazo. Por lo tanto, los organismos dedicados a esta labor deben establecerse en forma permanente, con importante participación social, carácter técnico colegiado y con capacidad operativa, no solo consultiva.

La planeación debe considerar en igualdad de circunstancias la necesidad de programar acciones y recursos para que los centros históricos, con todos sus componentes, tales como vivienda, infraestructura, equipamiento, servicios, vialidad, transporte, mobiliario urbano etc., no sólo sirvan a los intereses del turismo, sino para que los habitantes sean quienes los sigan conservando vivos y atractivos, primero para ellos y también para los visitantes. Por ello la actualización de los planes de desarrollo urbano, que una vez aprobados se convierten en ley, debe considerar de forma especial las zonas patrimoniales.

Asimismo, por lo atractivo de estas zonas, es necesaria una participación importante de las áreas del gobierno encargadas de la seguridad. Debe asegurarse atención especializada y rápida, cuando se trate de controlar un siniestro donde, además de las personas, los monumentos constituyen un valor importante.

Por todo esto, la administración urbana es más compleja cuando se trata de conservar el patrimonio y se requiere de la normatividad, conocimiento y voluntad política para lograrlo. Las políticas que se proponen abarcan diversas áreas de la administración:

- Utilizar los planes de desarrollo urbano, como base para la conservación patrimonial.
- Impulsar proyectos que integren viabilidad técnica, económica, institucional, financiera, ambiental y social.

- Conservar el patrimonio cultural para promover adecuadamente el desarrollo turístico y cultural.
- Buscar la colaboración de instituciones internacionales que mantengan fines acordes a la conservación patrimonial, tales: Agencias de Cooperación Internacional, Banco Mundial, UNESCO, BID, Fundaciones culturales, etc., para la realización de proyectos de impacto social y cultural, y el apoyo de organizaciones no gubernamentales como el ICOMOS.
- Frenar la desaparición de los usos habitacionales y la aceptación de usos no sostenibles para los habitantes de las zonas de monumentos.
- Generar estímulos y normas específicas para conservar el patrimonio en beneficio, ante todo, de los residentes del centro histórico.
- Evitar que el centro de población se divida en una ciudad histórica y otra periférica, con obligaciones y atribuciones que no sean equitativas.
- Reactivar bienes patrimoniales, destinándolos a usos con demanda social y de mercado pero acordes con los planteamientos de la conservación patrimonial y que no impliquen el desplazamiento habitacional en áreas interiores o contiguas a la zona de monumentos.
- Propiciar nuevas actividades económicas en el centro histórico, que representen nichos de oportunidad para los habitantes de la zona.
- Involucrar en los programas de conservación del centro histórico a dependencias tales como: INFONAVIT, FOVISSSTE, Banobras, etc.
- Promover la realización de convenios interestatales o intermunicipales, cuando se busque realizar programas de conservación de conjuntos, zonas y grupos de características regionales.

5. INSTRUMENTACIÓN DE LOS PROCESOS DE CONSERVACIÓN URBANA

5.1 Instrumentos jurídicos

En forma general, todos los especialistas coinciden en que es posible mejorar la Ley Federal de Monumentos y Zonas de 1972, pero no hay acuerdo para afirmar que sea oportuno ni conveniente hacer modificaciones por ahora. Se entiende que la labor de ajustar y mejorar esta ley en particular se relaciona con los planteamientos actuales de reformas más amplias del Estado en su conjunto. Con más de tres décadas de existencia, se conocen sus aciertos y sus debilidades y, ante todo, se hace cada vez más necesario evaluarla con gran cuidado y por un amplio conjunto de especialistas.

5.2. Instrumentos administrativos

- Realizar concursos de obra pública para intervenciones en el centro histórico, mediante convocatorias precisas sobre perfil de participantes, especificaciones y alcances de los proyectos.
- Analizar el modo de establecer el Sistema de transferencia de potencial, de acuerdo con los planes de desarrollo urbano, los códigos financieros y los instrumentos jurídicos necesarios, para beneficiar con recursos económicos a los habitantes y a las zonas históricas y a las de preservación ecológica.
- Establecer convenios de colaboración con las instituciones dedicadas a la seguridad pública.
- Organizar campañas de capacitación permanente para colaboradores de las instituciones de los ámbitos de gobierno, para dar a conocer la importancia de conservar adecuadamente al centro histórico y todos sus componentes.

5.3. Instrumentos de participación social y difusión

En la *Recomendación* de la UNESCO de 1976, se encuentra lo siguiente;

“36. Se debería estimular la fundación de agrupaciones voluntarias de salvaguardia y asociaciones de carácter no lucrativo, y la institución de recompensas honoríficas o pecuniarias para que se reconozcan las obras ejemplares en todos los aspectos de salvaguardia.”

Los procesos de planeación hacen obligatoria la consulta pública como requisito previo a su aprobación, pero es importante instituir talleres donde se informe a los cuerpos que toman decisiones legislativas (cabildos, congresos estatales y federal) sobre los derechos y deberes ciudadanos en esos procesos.

También deben aprovecharse los instrumentos como las “Juntas de vecinos” y “Asociaciones civiles” definidos en la Ley Federal de 1972, para la conservación del patrimonio cultural, que poco se han utilizado. Las instancias de participación deben incluir organizaciones no-gubernamentales (como el ICOMOS) que rara vez se han incorporado a esta labor.

Adicionalmente pueden hacerse algunas propuestas, que deben adecuarse para cada caso:

- Diseñar y poner en práctica actividades a largo plazo que sean auto sustentables, como negocios de organizaciones comunitarias para venta de objetos artesanales, elaboración de productos básicos como dulces y panes tradicionales, etc.

- Establecer fideicomisos o agencias gestoras sin fines de lucro para captar recursos tanto públicos como privados, en beneficio de proyectos específicos como: museos, restauraciones de obras de arte o de inmuebles de gran valor arquitectónico o histórico, oferta de servicios, restauración de edificios de interés popular como las vecindades, rehabilitación de espacios públicos como plazas, parques, jardines, calles, instalación de mobiliario y nomenclatura, programas de mejoramiento barrial, etc.
- Fomentar la cultura del patrocinio entre los empresarios e industrias de la zona, que reciben beneficios de todo lo que ofrece la ciudad y su centro histórico y retribuyen poco de lo que reciben.
- Promover actividades que refuercen la identidad de la colectividad, como: fiestas, tradiciones, muestras gastronómicas, exhibiciones de vestuarios, publicaciones de autores regionales.
- Poner a disposición de la comunidad, en todos sus grupos, el conocimiento acerca del patrimonio cultural que les pertenece.
- Conservar las tradiciones orales, ritos, mitos, artes plásticas, archivos y otras formas de información acerca del pasado histórico de la comunidad.

5.4. Instrumentos de formación y capacitación

México representa un caso de gran interés en el ámbito de la formación de técnicos y especialistas en materia de conservación del patrimonio cultural. En 1968 funcionaban tres cursos ya formales en materia de conservación; dos en la capital de la República (INAH y UNAM) y otro en la Escuela de Arquitectura Universidad de Guanajuato, donde impartieron cursos los expertos que participaron en los cursos de la UNAM y en los del INAH en Churubusco.

Veinte años después había ya ocho programas de Maestría de los cuales siguen operando los tres iniciales (INAH, UNAM y Guanajuato), además de los que se establecieron en Guadalajara, Morelia, Oaxaca, Puebla y Yucatán.

Como caso de especial interés, cabe destacar el de la UAM, no sólo por el postgrado con maestría y doctorado de Azcapotzalco, y de Xochimilco desde 1999, sino por los programas de reutilización arquitectónica y urbana en algunos trimestres de licenciatura, que se iniciaron a finales de los años setenta y se han mantenido y fortalecido desde entonces hasta la fecha, en Xochimilco.

En esta Universidad, como sucedió en la UNAM y en Guanajuato desde los años sesenta, se ha entendido la gran importancia del estudio del patrimonio construido para la formación general de los arquitectos. Por otra parte se han realizado trabajos prácticos de rehabilitación y de reutilización de elementos de valor patrimonial en acuerdo con las comunidades y usuarios de estos inmuebles.

En el caso de la labor formativa del INAH, se ha puesto especial énfasis en el desarrollo de trabajos interdisciplinarios y se ha avanzado en el estudio y protección del patrimonio intangible, asociado al trabajo con el patrimonio natural urbano, arquitectónico, arqueológico y de los bienes muebles, como sucede actualmente en el caso del Cerro de la Estrella de Ixtapalapa, en el D.F.

A pesar de lo anterior, las necesidades en todo el país sólo se han cubierto parcialmente, aun tomando en cuenta la formación de especialistas en instituciones del extranjero que, de un número muy reducido en la década de los setenta, ha aumentado notablemente en los últimos veinte años.

5.5. Instrumentos financieros y fiscales

5.5.1. Concepto general

- Con el fin de proponer las instancias, procesos e instrumentos financieros que se requieren para la conservación y mantenimiento de los centros históricos en general, se debe precisar el universo que abarcarán los diversos proyectos, sus prioridades y etapas, y en su caso, los planes piloto a ejecutar, a fin de ajustar el ingreso con el gasto de recursos.
- En diversos casos y países se ha introducido una escala o diferenciación de las tasas de impuestos en función de las acciones y actividades que se desea estimular o evitar en los diversos sectores o zonas urbanas, manzanas, predios o tipos de edificaciones. En forma paralela se pueden condicionar distintos tipos de recursos, en función de las acciones o actividades que se realicen en ámbitos urbanos y arquitectónicos.
- Debe asimismo definirse si deben plantearse acciones a partir de una recaudación estimada, o en función de los alcances pretendidos y habrá entonces que generar los recursos que faciliten dichas acciones.
- Los aspectos básicos a considerar son los siguientes:
 - a) Concepto (p.e. conservación)
 - b) Afectación (edificios)
 - c) Propiedad (privada)
 - d) Uso (habitacional)
 - e) Políticas (definir y priorizar el ingreso y el gasto)
 - f) Instrumentos financieros (fideicomiso en administración, etc.).

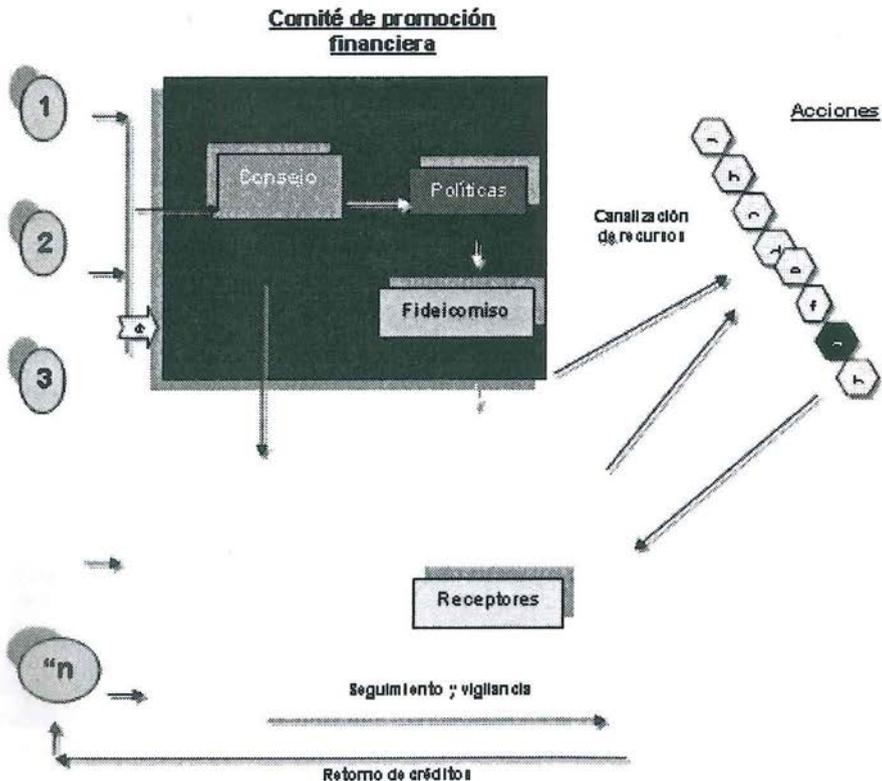
5.5.2. Instancias participantes

Deberán considerarse diferentes instancias: aportadores de recursos, organismo de concentración, control y vigilancia (para definir políticas de gasto, funciones de fideicomiso en administración y acciones de los receptores de fondos) y ejecutores de acciones derivadas de la recaudación y las políticas de gasto (retorno de créditos).

5.5.3. Instrumentación financiera

Planteamiento general. Las acciones específicas de conservación y mantenimiento de los centros históricos son muy numerosas y variadas. Conviene contar con un Manual de Orientaciones Generales para los rubros más comunes: acciones (restauración, limpieza...), afectaciones (edificios, monumentos...), propiedad (pública, privada...), usos de suelo (vivienda, comercio...), apoyos (gobierno, particulares...). A partir del marco de referencia de este Manual, será viable que cada Comité de promoción financiera local determine los participantes, métodos de recaudación y operación, nombramiento de responsables, ejecución de obras, vigilancia e informes específicos para los involucrados.

Los Comités estarán facultados para apoyar y llevar adelante iniciativas de índole particular (atención a sitios arqueológicos, sitios naturales, eventos culturales, monumentos, etc.) con apego a la normatividad federal, general y estatal vigentes.



Funcionamiento de los Comités de promoción financiera. Formados por representantes de instancias gubernamentales de cobertura nacional, de organismos estatales, municipales, académicos y de asociaciones civiles o juntas vecinales locales, funcionarían de la forma siguiente:

Aportadores. Pueden ser de naturaleza pública, particular, social e internacional. También pueden hacerse aportaciones en recursos o en especie, como en el caso de las universidades, por ejemplo.

Integración. Con participación de personal perteneciente a instancias públicas, particulares y sociales, contarán con infraestructura y equipamiento de las oficinas públicas. Parte de los ingresos que se generen se aplicarán al pago de emolumentos del personal, al sostenimiento de las instalaciones, y a planes de difusión y publicidad.

Funciones del Consejo directivo. Cada Comité contará con un Consejo Directivo integrado por los participantes o sus representantes, donde tendrán voz y voto los aportadores de ingresos y se encargará de las siguientes funciones:

- Elaboración de políticas generales y particulares.
- Dictaminación de prioridades.
- Contratación de un fideicomiso bancario para la administración de recursos.
- Establecer un Comité técnico que ejecute acciones.

Funciones del Comité técnico. Formado por miembros del Comité directivo o sus representantes se encarga de:

- Aplicar los recursos según las políticas y prioridades.
- Formular convocatorias, contratar obras y realizar su seguimiento y vigilancia.



5.5.4. Funciones del fideicomiso en administración e instrumentos financieros

Por último deben definirse con precisión las funciones del fideicomiso, contratado por el Consejo directivo con un banco comercial, así como los instrumentos financieros que pueden utilizarse y que podrán ser gubernamentales, privados o empresariales e incluso internacionales o intergubernamentales.

5.6 Actualización o modificación del marco legal y normativo

La Recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea, de la UNESCO, nos dice:

“10. Las disposiciones que establezcan un sistema de salvaguardia de los conjuntos históricos deberán enunciar los principios generales relativos al establecimiento de los planes necesarios y, en particular: las condiciones y las restricciones generales aplicables a las zonas protegidas y sus inmediaciones;...”

“12. La legislación de salvaguardia debería ir acompañada, en principio, de *disposiciones preventivas* contra las infracciones al reglamento de salvaguardia y *contra toda alza especulativa* de los valores inmobiliarios en las zonas protegidas, que pueda comprometer una protección y una restauración concebidas en función del interés colectivo. Podría tratarse de *medidas de urbanismo que influyan en el precio* de los solares por construir, tales como el establecimiento de planes particulares de ordenamiento, la concesión del derecho preferente de compra a un organismo público, la expropiación en beneficio de la salvaguardia o la intervención de oficio en caso de incapacidad o incumplimiento por parte de los propietarios, e *instaurar sanciones efectivas* como la suspensión de las obras, las obligaciones de reconstruir, y/o una multa adecuada.”

La Ley federal de 1972 contiene aportaciones útiles para la conservación del patrimonio cultural urbano que han permitido un avance significativo, pero presenta problemas para lograr los objetivos deseados.

Los problemas principales no se refieren tanto a la ley en sí misma sino a carencias o vacíos. El primero es la falta de aplicación adecuada, tanto de la ley y como de su Reglamento. En segundo reside en la dificultad para incidir en forma más directa en los *usos del suelo*, ya que éstos son la causa principal para el deterioro o la conservación de los centros y barrios históricos. Es posible lograr algo mediante la regulación del *uso de las construcciones*, tal como se propuso en el texto de “Condiciones a las que se sujetarán las construcciones”.

La falta de aplicación de la ley tiene efectos importantes en varios ámbitos. En el que tratamos aquí, además de la ausencia de la definición de condiciones para las construcciones, cabe destacar dos aspectos:

- La ausencia de “Juntas de vecinos” y de “Asociaciones civiles”, según la ley y los 8 artículos iniciales de su reglamento, para canalizar recursos y labores de conservación y de rehabilitación, en las zonas de monumentos históricos en general y particularmente en viviendas.
- La ausencia de “declaratorias conjuntas” (“zonas de monumentos” a la vez “históricos” y “artísticos”), que es posible para todas las zonas ya declaradas y para todas las ciudades del país. Hay además un número significativo de sitios que pueden poseer, además de los dos componentes citados (histórico y artístico) declaratoria conjunta o asociada de “zona de monumentos arqueológicos”, como Cholula, Pue., Izamal, Yuc., Tepoztlán y Tlayacapan en Morelos, y especialmente Oaxaca y Monte Albán, con una zona intermedia de especial atención, amortiguamiento y restricción de obras.
- La aplicación adecuada de las sanciones señaladas en la misma ley, como la que indica la reparación del daño causado, que puede tener costos elevados, en lugar de tomar la vía fácil de la aplicar multas de poca importancia, que no sólo no evitan sino que estimulan la destrucción de edificios históricos.

En lo relativo a las modificaciones, las tres principales se refieren a los aspectos ya citados, que dificultan la aplicación de la ley. Por una parte la necesidad de precisar mejor el periodo del “patrimonio histórico” (INAH) y “el contemporáneo” (INBA), no atribuyendo ya la calidad de “artístico” sólo a obras del siglo XX. En segundo lugar, es evidente la necesidad de establecer una mejor definición de las zonas de monumentos y no pensar que son solamente zonas “que comprenden varios monumentos” (Art. 41).

En tercer lugar, es evidente la conveniencia de contar con textos de “Condiciones a las que se sujetarán las construcciones” para todos los casos y no solo “en caso necesario”, según la ambigua formulación actual. Puede ser un documento con aspectos generales válidos para todos los conjuntos urbanos y otros particulares según la tipología urbana y arquitectónica de cada caso.

Además, en el texto del Reglamento y más aún en el de las “Condiciones”, se debe indicar que las obras nuevas en las zonas históricas sean claramente actuales y se integren armónicamente en el contexto histórico existente. Por último, un elemento de gran importancia consistiría en incluir, en cada declaratoria de zona, la indicación de un sector prioritario para ser intervenido –de una manzana, manzana y media– de uso mixto y primordialmente habitacional.

En conclusión, la vía más recomendable para contar con un marco legal más adecuado y eficiente es la de realizar modificaciones específicas para precisar o fortalecer ciertos aspectos imprecisos o débiles del texto legal actual. Es más oportuno agregar algunos elementos e introducir ciertos cambios conservando la mayor parte de la ley actual –que ha mostrado su utilidad y su eficacia– en lugar de proponer un texto legal nuevo. Puede aplicarse el mismo principio de reutilizar o seguir

usando elementos existentes que son válidos y permiten un funcionamiento adecuado para alcanzar los objetivos deseados.

Lo anterior no implica que no se pueda modificar el tipo o rango de la ley para ser General en lugar de Federal, con una clara y cuidadosa asignación de competencias a cada uno de los niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal), manteniendo los lineamientos de la ley actual (Arts. 7 al 11) y señalando las competencias en el Reglamento de la Ley, ya que esto no aparece en el Reglamento actual. En todo caso, es importante recordar el fallo de la Suprema Corte en 1932 para anular la Ley del Estado de Oaxaca, afirmando que *lo relativo a los monumentos interesa a toda la nación y no sólo a los habitantes del lugar y corresponde a la Federación legislar sobre ellos*.

En el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos, debe ante todo extenderse el criterio de la conservación y no limitarse al tema de la imagen urbana, como ahora sucede. (Art. 33. III)

BIBLIOGRAFIA

- DÍAZ-BERRIO F., Salvador. *El Patrimonio mundial, cultural y natural*. México: UAM, 2001.
- Normas Básicas de Desarrollo Urbano*. México: Subsecretaría de Desarrollo Urbano, SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), 1984.
- DÍAZ-BERRIO F., Salvador. *Conservación del Patrimonio Cultural en México*, México, INAH, 1990.
- DÍAZ-BERRIO F., Salvador. "Las Declaratorias de Zonas de Monumentos en México (1974-1990)", *Antropología. Boletín Oficial del INAH*, N° 39, 1992.
- RODRÍGUEZ VIQUEIRA, Manuel *et al.* *Arquitectura bioclimática*. México: UAM-LIMUSA, 2001.
- MERCADO, M. Ángel. "Reservas territoriales para usos urbanos en el Distrito Federal", en EIBENSCHUTZ H. Roberto (Coord.). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*. México: UAM-M, Porrúa, 1997.
- "Conclusiones Mondiacult", *Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Políticas Culturales México*. [México]: UNESCO, 1982.
- DÍAZ-BERRIO F., Salvador. "Bases para la rehabilitación de poblaciones y ciudades históricas en México", *Boletín INAH*, N° 9, 1973.
- DÍAZ-BERRIO F., Salvador. *Protección del patrimonio cultural urbano*. México: INAH, 1986.
- GONZALEZ ARAGÓN, Jorge y CORTES, José Luis. *Corpus Urbanístico, de Puebla y Oaxaca en España*. México: UAM y Embajada de España en México, 2001.
- "Los Centros Históricos, un patrimonio habitable". *Conclusiones Seminario URBAL*. Sevilla, España, 2003.
- MERAZ Q., Leonardo. *La reutilización y el diseño, una experiencia académica*. México: UAM-Xochimilco, 1989.

ESTRATEGIAS TERRITORIALES Y POLÍTICAS APLICADAS AL CENTRO HISTÓRICO EN LA ROMA DEL NOVECIENTOS. LOS ANTECEDENTES

ALFONSO ÁLVAREZ MORA

1. PRESENTACIÓN

Es nuestra intención analizar los tipos de políticas urbanas que se han aplicado al Centro Histórico de Roma a partir, sobre todo, de la década de los cincuenta, coincidiendo con la toma de posición asumida, por entonces y casi por unanimidad, por parte de las diferentes tendencias político-administrativas-disciplinares, interesadas en la resolución de los problemas de la ciudad desde el marco legal que proporcionaba la Planificación Urbanística. Todas estas tendencias, aunque contradictorias y enfrentadas en muchos aspectos, mostraron, en principio, su voluntad por hacer del Centro Histórico, dicho esto en términos generales, un lugar donde primase la conservación de sus valores patrimoniales. Hasta entonces, el Centro Histórico había sido objeto de transformaciones físico-funcionales, mediante radicales “aperturas viarias”, que no tenían otro objetivo que hacer de la Ciudad Histórica el único “centro urbano” posible puesto al servicio de toda la ciudad. Esta identificación entre “centro urbano” y “centro histórico” se planteaba en la medida en que la ciudad se programaba, se “planificaba”, para extenderse en todas direcciones, para servir, casi en exclusividad, de campo de operaciones inmobiliarias a las que se las dotaba de altas cotas de edificabilidad. La condición para que se diese una extensión indiscriminada, en todas direcciones, era, precisamente, hacer recaer sobre el Centro Histórico todas las funciones de “centralidad” que requería la ciudad de Roma, dejando libre de esta designación al resto del territorio urbano. Pero una política semejante, como fácilmente puede entenderse, implicaba hacer del Centro Histórico el campo abonado de toda una serie de transformaciones que, necesariamente, incidían en sus valores patrimoniales existentes hasta hacerlos desaparecer.

En el marco de estos argumentos, vamos a analizar los riquísimos encuentros y discusiones disciplinares, también políticos, ideológicos y administrativos, que se

produjeron en la Roma de los años cincuenta durante la elaboración del Plan Regulador General que acabó aprobándose finalmente en 1962.

2. LA CULTURA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Años antes de que se comenzase a pensar, allá por el año 1953, en la elaboración de un nuevo plan alternativo para Roma al, por entonces, vigente e identificado, como se sabe, con la ideología del Fascismo de los años 30, la crisis de los “modelos urbanos” compactos y radioconcéntricos se perfilaba como uno de los debates que más preocupaban a la cultura urbanística de la época. Esta crisis, en efecto, se produce en plena época fascista, coincidiendo, por tanto, con la elaboración del plano de los años 30, plano que se presenta como el exponente más depurado de esos “modelos urbanos” compactos y radioconcéntricos que impulsaban a la ciudad a desarrollarse en todas direcciones, acumulando edificabilidad, de forma indiscriminada, a lo largo y ancho de su territorio, consagrando, en última instancia, el “modelo de la renta” como el único posible para hacer frente al proceso de transformación de la ciudad.

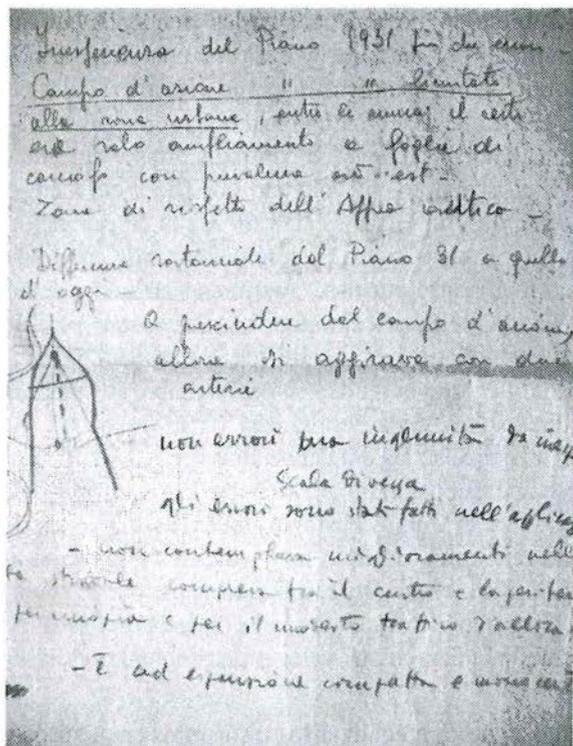


Fig. 1. Piccinato. Critical analysis of 1930 Rome Plan.

En el año 1928, en efecto, antes de que se adoptase este primer Gran Plan del Fascismo, lo que supuso adelantarse a la esperada crisis que se derivaría, necesariamente, de los presupuestos urbanísticos esbozados en este plan, Luigi Piccinato participa en el I Congreso Nacional de Estudios Romanos, en cuyas actas aparece el escrito correspondiente a la ponencia presentada bajo el título: *“Idee e linee fondamentali per un Piano Regolatore di Roma”*.¹

En dicha ponencia, Piccinato plantea el hecho de que, en la mayoría de las ciudades italianas, el “centro” ha permanecido inmóvil desde que se emprendieron las grandes reformas urbanas que demandó el fenómeno de la Unidad Política a partir de 1870. Este “centro” funcional, además, coincide, dicho también en términos generales, con el “centro geométrico”. Esta inmovilidad del “centro” obligaba a consolidar un “modelo urbano radioconcéntrico”. Es el caso de ciudades como Milán, Bolonia, Florencia, etc. La ciudad de Roma, sin embargo, y según el parecer de Piccinato, escapa a este tipo de consideraciones.

En Roma, en efecto, no sucede este fenómeno, caracterizándose esta ciudad, por el contrario, por proceder, en su crecimiento urbano, a lo que podemos llamar un “desarrollo lateral”, es decir, en una determinada dirección. Razones históricas, topográficas, de intereses entre los distintos propietarios de suelo interesados en la construcción de la ciudad...etc., han contribuido a que la ciudad de Roma no se desarrollase, hasta una época determinada y durante un largo periodo de tiempo, una vez consumada su capitalidad política, siguiendo una forma anular.

Roma se ha ido desarrollando, en este sentido, siguiendo una única, al menos prioritaria, dirección espacial hacia el Este y Sudeste. En función de este crecimiento unidireccional no se tenía la necesidad de proceder a “aperturas viarias” en sus tejidos históricos, ya que con dicho crecimiento lo que realmente se estaba haciendo era plantear una alternativa urbana a la ciudad existente, cargando lo específico de la “nueva ciudad” en suelos no identificados con los lugares históricos. Esto, aunque en teoría debería haber sido así no se consolidó como tal, ya que, como todos sabemos, la Roma del ochocientos fue objeto de múltiples “aperturas viarias” a pesar de que, en su “modelo de crecimiento” primó el unidireccionalismo al que Piccinato hace alusión.²

Esto quiere decir que debemos encontrar otras razones para entender la “destrucción” de la Ciudad Histórica, en la medida en que es asumido como único “centro urbano”, que van más allá de la adopción o no de un modelo urbano

¹ MALUSARDI, F., *Luigi Piccinato e l'urbanistica moderna*, Roma: Officina, 1993. Publicado, por primera vez, en *Atti del I Congresso Nazionale di Studi Romani*. Vol. II, Roma, 1929.

² “Centro e periferia nella formazione della Città Moderna: Roma e Madrid a confronto”, *Storia Urbana*, n° 92, Milano, 2000. Resultado de un trabajo de investigación que desarrollé en la ciudad de Roma durante el año 1998, en el que se analiza su proceso de construcción desde 1870 hasta la redacción del Plan del Sanjust en 1909.

“radioconcéntrico” o “unidireccional”. Lo que no quiere decir que si, de entrada, se apuesta por el “modelo radioconcéntrico” la necesidad de “abrir” el centro es más real que si la ciudad se encauza “lateralmente”, siguiendo las palabras de Piccinato.

Piccinato parte de la hipótesis, con la intención, quizás, de justificar la idea de la “descentralización” que planteara años más tarde, en el seno del CET³, de que la ciudad de Roma nunca, hasta entonces, había crecido sobre si misma, sino extendiéndose siguiendo una dirección. Es así como formula la cuestión de que la “ciudad moderna”, referido al caso de Roma, no ha dependido, en ningún momento, de los “recuerdos históricos”. Ahora bien, a esta “ciudad moderna”, aunque materializándose más allá de su “heredad histórica”, le ha faltado siempre una estructura, es decir, aquello que debería identificarla como ciudad.

“De lo que tiene necesidad Roma hoy día, nos dice, es de un Plano de Ordenación de la nueva ciudad que sea, también, un Plano Regulador para su desarrollo futuro”.

Dos cuestiones están presentes en este primer acercamiento que esboza Piccinato, con respecto a la realidad de la ciudad de Roma. La primera de ellas, la que se limita a la observación de lo existente, preocupa a Piccinato en la medida en que muestra su desacuerdo con la manera de entenderse el “centro” de la ciudad.

“Hacer permanecer, nos dice, como pregonan algunos, el centro de la ciudad moderna, de un millón de habitantes, en el corazón de los viejos barrios del Renacimiento, quiere decir destruir completamente un patrimonio histórico. Es ir contra la dirección secular del desarrollo edificatorio”.

Insiste en la idea de que Roma es una ciudad de “desarrollo lateral” y no “nocéntrica”. Sus “centros”, en este sentido, y siguiendo este pensamiento, han tendido a moverse hacia el Este siguiendo el movimiento edificatorio.

Es importante resaltar esta idea, que tiene preso el pensamiento de Piccinato, ya que de ella se va a deducir, años más tarde, aquella otra que va a desembocar en la propuesta de un nuevo “centro urbano” estrechamente vinculado con ese “movimiento edificatorio” anotado, “centro” que, al final, se expresará, en el marco del Plan 1959-62, mediante el llamado *asse attrezzato*. Pero, como puede observarse, se trata de una idea que proviene del hecho de pensar que ese crecimiento hacia el Este

³ El 20 de marzo del año 1953 señala el inicio de la actividad para el estudio del nuevo Plano Regulador de Roma. El Consiglio Comunale, a tal efecto, establece los puntos fundamentales para proceder a los estudios encaminados a dicha redacción. Se crea un Ufficio Speciale que depende del Sindaco. En el mes de julio del año 1954, el Consiglio Comunale delibera a propósito de la creación de una Gran Comisión y de un Comitato di Elaborazione Tecnica (C.E.T), formado éste por un número reducido de personas. Este Comitato estaba formado, en efecto, por ocho urbanistas: Del Debbio, Lenti, Marino, Monaco, Muratori, Nicolosi, Piccinato y Quaroni.

obedece a categorías seculares, casi vocacionales, no planteándose aquella otra posibilidad que nos permita reflexionar acerca de los intereses inmobiliarios que, desde los años finales del XIX, se mueven en torno a ese sector. Si esto es así, dicha "secularización vocacional" no tendría ninguna base científica.

La otra cuestión que está presente en este escrito de Piccinato, se refiere a la funcionalidad que debería asumir la Ciudad Histórica desde el momento en que, al menos de entrada, se le niega su condición de "centro urbano" por las razones antes esbozadas. La desviación del nuevo centro de la ciudad hacia territorios donde se acumulan las mayores cotas de habitabilidad, también de edificabilidad, territorios que se localizan al Este de la ciudad construida, con la intención, todo ello, de descentralizar las actividades que más pesan sobre el centro tradicional, que más contribuyen, en una palabra, a la desaparición de su patrimonio histórico, por razones derivadas de las ineludibles transformaciones morfológicas a emprender para continuar fortaleciendo su condición de "centro funcional", todo esto, decimos, pone sobre la mesa la cuestión de "qué hacer con la Ciudad Histórica". Según Piccinato, una de las cuestiones ineludibles a plantear, en un futuro Plan Regulador de la ciudad de Roma es

"...conservar la parte antigua de la ciudad, en su carácter y en su ambiente, teniendo presente que la estructura morfológica y el espíritu edilicio de Roma son prevalentemente de carácter pintoresco romántico, si exceptuamos la obra de Sixto V, en contraste con el carácter clásico monumental de tipo parisino [...] Se trata de sanear esta parte de la ciudad, con pocas demoliciones y con 'diradamento'⁴ [...] Las 'aperturas viarias' necesarias en la parte antigua de la ciudad se harán sólo subordinándolas al nuevo centro de la ciudad, siguiendo la fibra edilicia existente".

Se inauguran, con este tipo de planteamientos urbanísticos, por lo que a la Ciudad Histórica se refiere, aquellas posiciones, técnicas e intelectuales, que aseguran la marginalidad de dichos espacios históricos, estableciendo las bases para convertirlos en lugares donde sólo sea posible, entre otras cosas, la representación política y administrativa, el turismo, el comercio, la vivienda, en su caso, de lujo, etc., es decir, para todo tipo de actividades que sólo pueden ser consumidas por sectores sociales de "rentas altas" que, yuxtapuestas a la "pobreza originaria" acumulada, ejercen, al mismo tiempo, de fuerzas capaces de eliminarla forzando su

⁴ El término "diradamento" fue sugerido, por primera vez, por G. Giovannoni. Con ello, quería indicar que las actuaciones en los tejidos urbanos históricos deberían orientarse tratando de eliminar, en el interior de cada "manzana" o "isolato", todos aquellos elementos edificatorios que habían contribuido a aumentar la densidad de ocupación del suelo. Para recuperar la "densidad originaria", Giovannoni proponía "airear" estos "isolatos" mediante la técnica del "diradamento", eliminando elementos construidos y recuperando, en contrapartida, espacios libres interiores. Podemos interpretar este término "diradamento" como "esponjamiento", recuperando espacios libres interiores, desdensificando interiormente las "manzanas" mediante la disminución de su edificabilidad.

expulsión, es decir, colonizando, mediante “reconquista” programada, estos espacios históricos heredados.

Lo que deseamos resaltar es el hecho de que los presupuestos espaciales generales, que atienden, sobre todo, a la futura estructura urbanística de la ciudad, la que se va a proponer en el marco del Plan 1959-62, comienzan a ser esbozados, aunque aún muy tímidamente, antes, incluso, de que se adoptase el Plan de los años 30. Dichos presupuestos, delineados, de alguna manera, en este escrito que Piccinato presenta en 1928, apuestan, sobre todo, por la “descentralización” de la Ciudad Histórica, por crear “centralidades” alternativas, planteándose una “segunda ciudad” en la que se combinan desarrollos residenciales yuxtapuestos y en paralelo a nuevas “áreas de centralidad” enmarcadas, especialmente hablando, en lo que, años más tarde, comenzará a caracterizarse bajo la denominación de “centros direccionales”. A la Ciudad Histórica, en contrapartida, se la dota de otro tipo “centralidad”. El nuevo proyecto urbanístico, en una palabra, consiste en “doblar”, no tanto diversificar, alternativas ciudadanas en el ámbito, todo ello, de un único artefacto urbano.

3. REFLEXIÓN A PROPÓSITO DE LA "DESTRUCCIÓN SECULAR" DE QUE HABÍA SIDO OBJETO LA CIUDAD HISTÓRICA: EL PLANTEAMIENTO DE SU "DESCENTRALIZACIÓN" COMO ALTERNATIVA

La preocupación por los efectos que, sobre las zonas centrales de la ciudad de Roma, ha provocado el desarrollo urbano más reciente protagonizado por esta ciudad, sobre todo desde el último tercio del siglo XIX hasta los años en los que se está redactando el Plan del 59-62, constituye uno de los grandes presupuestos sobre las que van a descansar el sentido de las alternativas planteadas.

De ahí, la idea de la “descentralización” concebida como alternativa maestra de la propuesta planteada, ya que mediante y a través de la misma era posible, al menos así se pensaba, eliminar de la Ciudad Histórica todas aquellas actividades, funciones y usos, que contribuían a su deterioro y destrucción. Salvar al Centro Histórico implicaba, necesariamente, su “descentralización”, su “descongestión funcional”. Y, para ello, nada más conveniente que desplazar la “direccionalidad” propia e identificada, hasta entonces, con la Ciudad Histórica a otros lugares de la ciudad. Y si esta “alternativa descentralizadora”, manifestada a través del llamado “asse attrezzato”, fue la expresión más depurada de las propuestas que configuraban el Plan del 59-62, esto quiere decir que fueron las contradicciones vividas por la Ciudad Histórica lo que más directamente contribuyó al establecimiento de los presupuestos metodológicos y de proyecto que caracterizaron la elaboración del nuevo plan.

De hecho, en la memoria del Plan Regulador “adoptado” por el *Comune* en junio del año 1959, aunque nunca aprobado por las autoridades competentes, se esta-

blecen, como principio básico conductor de sus determinaciones urbanísticas, la “*salvaguardia del Centro Storico*”. Pensamiento este que se repite con mayor énfasis, si cabe, en la memoria del Plan definitivamente aprobado en el año 1962. En el apartado referido a los “*Criteri Generali D’Impostazione del Piano*”, en efecto, se dice lo siguiente:

”La difesa del centro storico è il fulcro del nuovo Piano Regolatore, il criterio fondamentale da cui prendono avvio le prescrizioni e gli indirizzi per la riforma e lo sviluppo dell’organismo urbano. Trattasi di una difesa attiva, intesa a preservare da demolizioni e rifacimenti gli edifici tradizionali della città per conservare non solo i monumenti storici isolati, ma l’atmosfera stessa degli antichi quartieri, attraverso una prudente opera di bonifica e di restauro [...] Il centro storico potrà così essere restituito alle funzioni per le quali appare idoneo, che sono essenzialmente culturali, residenziali e di rappresentanza. Le attività direzionali dovranno perciò essere decentrate attraverso una politica urbanistica tendente a svilupparsi le nuove zone a ciò destinate con assoluta priorità rispetto al ogni altra operazione.”⁵

4. UNA PROPUESTA CONTRADICTORIA: HACIA UN "MODELO POLI-CÉNTRICO" EN EL MARCO DE UNA ESTRUCTURA TERRITORIAL CENTRO-PERIFERIA

Las primeras cuestiones planteadas por el equipo técnico que elabora el Nuevo Plan Regulador, el Comitato di Elaborazione Tecniche (C.E.T)⁶, hacían referencia, por tanto, a dos aspectos básicos:

- En primer lugar, la necesidad de dotar, a toda la ciudad, de una “estructura orgánica”, dada la ausencia histórica de planeamiento que venía caracteri-

⁵ “Piano Regolatore Generale di Roma. Adottato dal Consiglio Comunale in data 18 dicembre 1962. Relazione e Norme di Attuazione”. Se trata del plan que ha estado vigente, que aún lo está, hasta que se adopte, de forma definitiva, el plan que se está elaborando actualmente. Con anterioridad a este plano, en 1959, se adoptó, por el *Comune*, el “Nuovo Piano Regoletarore Generale di Roma”, en cuya “Relazione e Norme Tecniche, I Parte: Caratteristiche dello Studio del Nuovo Piano Regolatore Generale” se hace referencia, como primer criterio de proyecto, a la “Salvaguardia del Centro Storico”. Ambos documentos quedan reseñados de la manera siguiente:

-Deliberazione n° 1003 del 24 giugno 1959 il Consiglio Comunale ha adottato il Progetto del Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma. "Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma. Relazione e Norme Tecniche". 1959.

-Deliberazione n° 614 del 18 de dicembre 1962 il Consiglio Comunale ha adottato il Progetto del Nuovo Piano Regolatore di Roma. "Piano Regolatore Generale di Roma adottato dal Consiglio Comunale in data 18 dicembre 1962. Relazione e Norme di Attuazione".

⁶ Estas propuestas aparecen redactadas, a manera de “relazione”, en un documento original, escrito a máquina, que se encuentra en el Archivio del Ufficio Speciale del Piano Regolatore, que se localiza en el EUR. No tiene ninguna signatura ni número de referencia. Está fechado en enero del 1955.

zando a Roma desde tiempos inmemoriales. Y aunque este “planeamiento” hubiese estado presente, al menos en teoría, no se reflejaba en una gestión urbanística que se derivase de sus hipotéticas determinaciones. Con esta “estructura orgánica” se trataba, entre otras cosas, de orientar los futuros desarrollos urbanos en direcciones adecuadas y concretas, evitando, como hasta entonces había sucedido, las “expansiones isotrópas”, es decir, colmatándose todo el territorio contiguo a la ciudad existente mediante una envolvente que respondía a la lógica de un “modelo urbano radioconcéntrico”. Se trataba, en contrapartida, de sustituir ese “modelo radioconcéntrico”, que comenzó a comportarse como tal desde el rompimiento histórico del monopolio que ejercía Monseñor de Merode⁷ sobre el suelo localizado al Este de la ciudad, consolidándose, vía proyecto, con el Plan del Sant-Just (1909) y sancionándose, definitivamente, con las prácticas inmobiliarias derivadas del Plan del 31, por aquel otro que implicase el crecimiento de la ciudad en una dirección determinada, evitando, en contrapartida, la “isotropía” histórica que la había caracterizado hasta entonces.

- La otra cuestión importante, que se perfilaba como uno de los componentes propositivos para el nuevo Plan Regulador, hacía referencia a la resolución, así se decía, de

“la struttura del centro commerciale datta l’ampiezza della città, per quanto possibile in un sistema policentrico, favorendo il processo di spostamento in atto, provocando lo slittamento di alcune di quelle funzioni verso aree che, pur essendo collegate in un único organismo col centro storico, lascino a questo solo quelle attività per le quali è insostituibile (turismo, cultura, particolari attività commerciali) alleggerendolo di quelle non rispondenti alla sua fisionomia e al suo sistema viario.”

Se plantea, por tanto, un distanciamiento funcional entre el “viejo centro”, concebido, a partir de esta propuesta, como asiento de actividades relacionadas con la representación política y administrativa, culturales al servicio del turismo y, desde el punto de vista económico, como espacio donde se producen todo tipo de intercambios comerciales dotados de una significativa carga elitista, distanciamiento, decimos, entre este “nuevo centro” superpuesto al viejo “centro histórico” y la, a su vez, “nueva periferia” sobre la que van a pesar “áreas de centralidad” concebidas a manera de “centros direccionales”.

7

Cardenal y “Ministro de Guerra” del Estado Vaticano que, hacia 1870, promovió la construcción del primer barrio moderno de Roma, el llamado Barrio del Esquilino. Como elemento director del mismo, que ejercía tanto como vía que facilitaba la lotificación territorial correspondiente, así como lugar de asiento de las “funciones de centralidad” requeridas, se proyecta la Vía Nazionale, vía que recorría el territorio limitado entre las Termas de Diocleciano, donde comenzaba el barrio, y los alrededores del Quirinal.

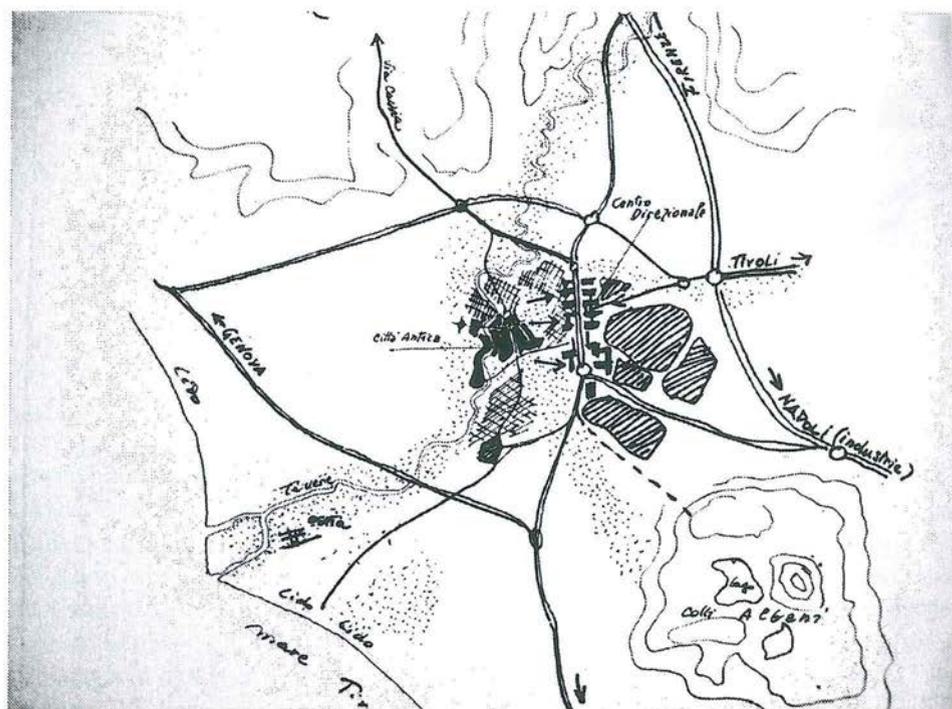


Fig. 2. Piccinato. Proposal for Rome. 1948.

Se trata de una concepción simple, como puede observarse, en la medida en que la ciudad se reduce a dos grandes espacios: el del viejo centro, del que se procura su reutilización como “área de centralidad” cuyo desarrollo funcional se reduce al que procuran aquellas actividades restringidas a un uso minoritario (única manera, se dice, de asegurar sus valores patrimoniales) y la nueva periferia concebida como un espacio policéntrico, es decir, dotada de “centralidades” estrechamente vinculadas con los nuevos desarrollos residenciales.

La preocupación, entre los miembros del C.E.T, por las cuestiones relativas a la formación de la “centralidad” es prioritaria de cara a una alternativa urbana a plantear en el marco del nuevo Plan Regulador. Podríamos decir que es esta cuestión la que se alza como el vehículo conductor de sus contenidos metodológicos. De ahí que, a su vez, también ocupe un lugar preponderante, en su propuesta, la definición, en su calidad de ámbitos estructurales del Plan Regulador de Roma, las nuevas “áreas de centralidad”. Las preocupaciones, en este sentido, por la materialización de una “estructura policéntrica”, que procure la idea de un “organismo” para la ciudad de Roma, tan presente este planteamiento, desde sus inicios,

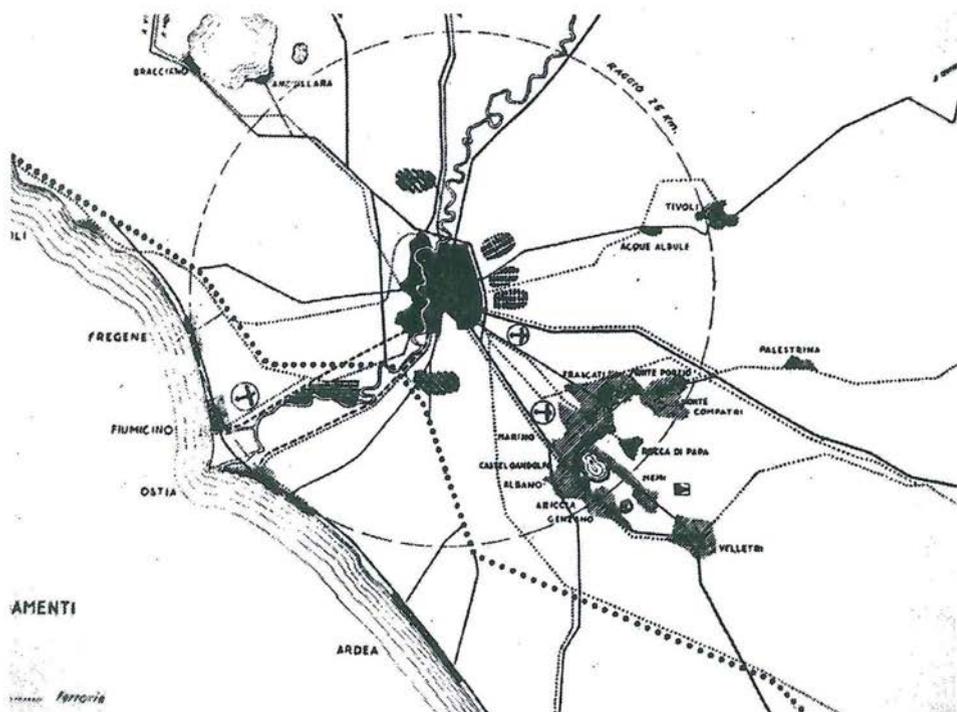


Fig. 3. The Piccinato Rome: The polycentral system.

en el pensamiento de los miembros del C.E.T, se constituye, decimos, como la idea fundamental que debe orientar la lógica del nuevo Plan Regulador⁸.

Observan, en este sentido, que la ciudad de Roma ha tendido, históricamente hablando, hacia el “policentrismo”, a pesar de ciertos retrocesos en la manera de formalizarse dicho “modelo urbano”, que se han producido, sobre todo, a partir de las determinaciones impuestas en el marco del Plan del 31. Es de destacar, también, la importancia que estos miembros del C.E.T le dan a la historia de la ciudad, a su proceso de formación como entidad urbanística, ya que la idea del “policentrismo”, de la renuncia histórica de la ciudad de Roma a definirse como un modelo “radioconcéntrico” es lo que constituye la base teórica que conduce a esos técnicos a plantear su propuesta de “plan”. Es así como dicen :

⁸

Para justificar este desplazamiento de la actividad central hacia el Este de la ciudad, en la medida en que la población ha seguido, también, este cambio posicional, dividen la ciudad en dos partes mediante un eje Norte-Sur que va desde Ponte Milvio a Piazza Venezia. La población, al Oeste de este eje, es de 459.955 habitantes, mientras al Este se localizan 896.565, es decir, casi el doble. Si el eje se traza, siguiendo también, la dirección Norte-Sur, aunque, en esta ocasión, según la línea del Tevere, nos encontramos, al Oeste de la misma una población de 347.864 habitantes, mientras al Este localizamos a 1.008.656 habitantes. Esta vez, la población del Este casi triplica a la del Oeste (datos todos del año 1951).

“Ad essere esatti, la zona del centro, con i suoi interessi commerciali, ha subito piuttosto una dilatazione quasi lineare lungo l’asse di Via del Tritone, Via Barberini, Termini, mentre centri sussidiari minori vanno polarizzandosi nei vari quartieri (data la grandezza della città) intorno a Porta Salaria, a Porta Pia, a Piazza Bologna, a Piazza Ungheria, a Piazza dei Rei di Roma, a Piazzale Ostiense e poi ancora sulla riva destra del Tevere, intorno a Piazza Cola di Rienzo e a Piazza Manzzin”.

Parece como si la ciudad, según el C.E.T, se moviese impulsada por unas fuerzas de naturaleza geológica, es decir, provenientes de las tensiones que se producen sólo en su realidad física, como si de “plegamientos urbanos” se tratasen. No parece importar a estos técnicos aquella otra lógica que nos permita comprender la responsabilidad, en todo este proceso, de los intereses inmobiliarios en juego que están presentes en el desarrollo urbano. Todos estos movimientos que se producen en los cambios observados en las diferentes localizaciones del “centro”, como nos dicen, son debidos a aquellos otros que se ejercen desde los procesos de ocupación de nuevas zonas urbanas, no importando tanto como resultados de estrategias inmobiliarias vinculadas a la presencia de específicas formas monopolistas en la propiedad del suelo, sino, únicamente, a los “movimientos naturales” que, hipotéticamente, desarrolla una entidad a la que se le dota de vida propia. Es así como plantean que “questa policentricità di Roma è già un indice favorevole che denota una reazione spontanea al monocentrismo di altre grandi città”, posición esta que hace de lo “espontáneo” la razón que explica específicas mutaciones internas vinculadas con un desarrollo urbano concreto, que no podemos aceptar por su renuncia a una comprensión, si no científica, al menos lógica, relativa a los procesos de transformación que se desarrollan en el ámbito de lo urbano.

Lo que sí parece más acertado es el hecho de relacionar los problemas que se sienten en el centro de la ciudad con lo que, al mismo tiempo, está sucediendo en la periferia:

“Di questi fenomeni di inevitabile ripercussione al centro di quanto avviene alla periferia, Roma del resto ne ha degli esempi chiari: poichè non v’ha dubbio che l’espansione sud (verso Ostia ed EUR) raccordata como è al cosiddetto “centro” attraverso la “Via del Mare”, ha riaccentuato i problemi della viabilità delle vecchie zone centrali; ed altrettanto è avvenuto con le espansioni della zona Flaminia, a nord, che hanno esasperata fortemente la situazione della zona di Porta del Popolo”.

Los problemas del “centro”, por lo tanto, se resuelven interviniendo en la periferia, y si uno de los objetivos fundamentales de este Plan del 59-62 era, como se recordará, proceder a la conservación, protección, recuperación y tutela del Centro Histórico⁹, qué mejor alternativa, para conseguir dicho fin, que proceder a definir

⁹ La conservación del Centro Histórico figura, desde que se comienza a trabajar en la redacción del Plan del 59-62, como el punto de referencia de las propuestas a establecer en el mismo, estableciéndose



Fig. 4. Plan of Roma. First Preliminary Scheme. March 1956.

dicho principio, incluso, como la razón de ser del nuevo Plan Regulador. Revisemos algunos acuerdos comunales al respecto. El 21 de mayo del año 1954, el Consejo votó un acuerdo adoptando los criterios a seguir en el estudio del nuevo Plano. El primer criterio a seguir estaba redactado en los siguientes términos: “Preservar de demoliciones y aperturas viarias el centro tradicional de la ciudad, no sólo por lo que se refería a sus monumentos históricos aislados, sino por todo aquello que tenía que ver con la atmósfera de sus antiguos barrios que aseguran a la capital una nobleza inconfundible. Todo esto, sin excluir eventuales obras de indispensable saneamiento”.

En la reunión del Consejo Comunal del 26 de junio del 1958, que desembocó en una aprobación de un orden en la cual venían formuladas cuestiones para poner en marcha un nuevo proyecto de Plan Regulador, se ponía en relieve, en particular, lo siguiente: “Asegurar la salvaguardia del Centro Tradicional de la ciudad con la descentralización de una parte de las actividades de carácter direccional”.

Los criterios fundamentales en los cuales se inspiró el proyecto del Plano Regulador aprobado, por el Consejo Comunal en 1959, ponen de relieve, lo que le hace aparecer como primer objetivo a considera, la “Salvaguardia del Centro Histórico: Se admiten solamente obras de conservación y de restauración, mientras las de saneamiento de edificios singulares pueden ser consentidas solo en el caso de edificios de valor particular artístico o ambiental”.

Y, en el Plan definitivamente aprobado, el 18 de diciembre del año 1962, se establece, en los “Criteri Generali d’Impostazione del Piano” que “la difesa del centro storico è il fulcro del nuovo Piano Regolatore, il criterio fondamentale da cui prendono avvio le prescrizioni e gli indirizzi per la riforma e lo sviluppo dell’organismo urbano. Trattasi di una difesa attiva, intesa a preservare da demolizioni e rifacimenti gli edifici tradizionali della città per conservare no solo i monumenti storici isolati, ma l’atmosfera stessa degli antichi quartieri, attraverso una prudente opera di bonifica e di restauro”.



Fig. 5. Plan of Rome. Second Preliminary Scheme. October 1956.



Fig. 6. Plan of Rome. Third Preliminary Scheme. December 1956.

“áreas de centralidad” en la periferia para que el “centro tradicional” no se vea forzado a seguir siendo el único espacio de referencia en ese sentido.

“I problemi del centro, dunque, cominciano alla periferia: è proprio dalla distribuzione edilizia dei nuovi quartieri e dai suoi collegamenti che cominciano i problemi della parte centrale della città”.

5. EL SECTOR ESTE COMO REFERENCIA Y ÁMBITO PRIORITARIO DE ACTUACIÓN DEL NUEVO PLAN. HACIA LA CONCEPCIÓN DE UN ASSE ATTREZZATO QUE RECORRA DE NORTE A SUR EL TERRITORIO ORIENTAL DE LA CIUDAD

¿Cómo se piensa llevar a la práctica toda esta serie de planteamientos previos, teóricamente considerados en principio, de cara a la elaboración del nuevo Plan Regulador General de Roma? Como ya lo hemos advertido en otro momento, el sector elegido para que sobre él pesen las grandes decisiones a tomar es el territorio que se extiende al Este de la ciudad. Así es como queda claramente establecido al enunciarse que:

“...dalla situazione generale della città si può trarre la certezza che proprio nel vasto territorio che ha per direttrici la Tiburtina, la Prenestina, la Casilina e la Tuscolana e che si spalanca a ventaglio verso i Monti Tiburtini, i Prenestini ed i Colli Albani, è da vedere il più importante campo di manovra adatto alla creazione dei principali caposaldi del nuovo Piano Regolator”.

Se considera a este sector como el territorio prioritario para emprender las más importantes intervenciones, por cuanto sobre él se polariza una importante emigración interna que abandona, se dice, los viejos barrios en busca de una vivienda más reciente y en mejores condiciones de habitabilidad. Lo que sucede es que, tal y como se ha ido consolidando, desde un punto de vista urbanístico, este gran sector, no ha supuesto la materialización final de un “organismo urbano” del que pueda decirse que constituye un territorio mínimamente dotado que permita la vida en comunidad. La forma en la que se ha procedido, para hacer posible su construcción final, se ha caracterizado por la puesta en marcha de un proceso de colmatación territorial aprovechando la preexistencia de las “vía consulares”, dejando entre unas y otras grandes espacios vacíos sobre los que hoy en día se pueden emprender operaciones urbanísticas tendentes a reconvertir la “masa territorial amorfa y desdotada” actual en un “organismo urbano”. Estos vacíos, según la propuesta que se estaba formulando “*offono gli spazi necessari per i nuovi quartieri dei ampliamento*”. Todo esto, naturalmente, por lo que se refiere a las posibilidades que ofrece el espacio oriental de la ciudad, lo que no quiere decir que no se consi-

deren aquellos otros que, de alguna manera, también están presentes, aunque de forma diferente, en el Occidente de la misma. En cualquier caso, el “sistema oriental” se perfila, y así debe ser considerado, como el preponderante, dotado, por tanto, de capacidad para estructurar el “modelo urbano” a plantear en el marco del Plan Regulador General de la ciudad. Es así como se argumenta que:

“grosso modo la Roma di domani si configura dunque in un vasto sistema aperto di grandi nuclei edilizi disposti sulla sinistra del Tevere, sistema che apparirà in qualche modo diviso dagli attuali più modesti settori di espansione a accidente...”.

Analizar el Plan Regulador, para cuya aprobación final hay que esperar a la fecha del 18 de diciembre del año 1962, implica, ante todo, tener presente su característica fundamental: la idea, no del todo argumentada, de fortalecer el sector Este de la ciudad creando nuevas “áreas de centralidad” relacionadas entre sí a través de una arteria urbana, una “*grande arteria di scorrimento*”, que recorre dicho sector de Norte a Sur. En dicho recorrido va recogiendo, articulándolas entre sí, las diferentes “vías consulares” que han estructurado, históricamente, dicho territorio, posibilitando, en función de todo ello, la materialización de nuevos centros alternativos a la “centralidad” que, hasta entonces, se acumulaba de forma preponderante en los espacios tradicionales.

“Questa grande arteria di scorrimento” -se dice- “costituirà un formidabile asse interno capace di smistare tutto il traffico di penetrazione di comunicazione reciproca, accostandosi il più possibile all’attuale formazione urbana. Vero asse centrale del più vasto sistema urbano futuro [...] Dovrà avere la figura di asse attrezzato a più vie di circolazione, scorrenti in zone verdi ed aperte: essa dovrebbe infatti costituire l’asse principale e centrale cinematica della città [...] Questo asse dunque, con la facilitazione delle comunicazioni potrà rappresentare un rafforzamento logico della polarizzazione di una serie i centri commerciali lungo il suo percorso, un vero sistema di centri, quasi un centro lineare, se così è dato di esprimerci”.

Estamos obligados a preguntarnos las razones que están detrás de la formulación de este “centro lineal” para la ciudad de Roma, así como el porqué de la elección de la zona Este como asiento del mismo, bien entendido que dichas razones sí las exponen los redactores del plan pero, como ya lo hemos observado, con argumentos poco convincentes. Falta saber, para escribir la verdadera historia de este Plan Regulador, qué se pretendía con este *asse attrezzato*: si potenciar una dirección de crecimiento (y con ello las dotaciones y equipamientos necesarios) hacia territorios colonizados por las clases más populares, o incrementar el “suelo terciario” desdoblado la “centralidad”,

hasta ahora localizada en los espacios tradicionales, con la intención de facilitar una oferta de calidad, y descongestionando, al mismo tiempo, el Centro Histórico. Pero esto tendría consecuencias, en nada relacionadas con la cualificación de una periferia, que sancionarían el “modelo urbano” de la “renta del suelo”.

Paralelamente a la formulación de este “eje de centralidad”, se piensa, como segundo gran tema, en las conexiones entre los nuevos barrios, sobre todo entre los que se sitúan al Este de la ciudad, con el “centro” y Oeste de la misma. Es decir, tratar de construir un “sistema de accesibilidad” que permita fluidez de comunicación entre el gran artefacto residencial-terciario, que se propone al Este, y el sector occidental de la ciudad. Programada la “nueva centralidad”, en efecto, se plantea que sus posibilidades funcionales se realizarían en la medida en que no pierda comunicación con el resto de la ciudad, sobre todo, con sus zonas centrales tradicionales y con el amplio sector situado al Oeste del Tevere.

6. LA NUEVA CENTRALIDAD DEL CENTRO HISTÓRICO COMO COMPLEMENTO A LA QUE SE LE HACE ASUMIR AL ASSE ATTREZZATO

El Centro Histórico, por tanto, no escapa al esquema general que se está planteando, aunque haciéndole asumir un papel muy diferente del que, hasta entonces, estaba cumpliendo. La “doble centralidad” que, en realidad, se está proyectando, aquélla que representa el *asse attrezzato* y aquélla otra que se le hace asumir al Centro Histórico, fuerza a este último a un cambio funcional considerable, ya que la expresión de su nueva actividad, complemento, aunque no identificación, con respecto a aquellas otras que van a localizarse en el “asse” citado, posiblemente abran el camino para que el Centro Histórico sea sometido a importantes operaciones urbanísticas que repercutan en la conservación de sus valores patrimoniales.

Ésta es una de las grandes contradicciones que observamos en este Plan Regulador: asumida su puesta en marcha con el objetivo prioritario de hacer frente a la conservación del Centro Histórico, las alternativas en él planteadas pueden contribuir, por paradójico que esto parezca, a una radical transformación de la Ciudad Histórica, dado que no se cuestiona la presencia en la misma de aquellas funciones que presionan en contra de la permanencia de sus valores históricos, eludiendo aquellas otras que podrían facilitar un uso a sus “contenedores patrimoniales” en consonancia con una conservación más racional de los mismos. Por un lado, en efecto, se propone que en el Centro Histórico sigan ejerciendo, como tales, aquellas funcionalidades vinculadas, sobre

todo, al “terciario” de “servicios elevados”, que sirven a la práctica político-administrativa, al desarrollo del turismo, al comercio especializado, etc., mientras no se menciona, para nada, su recuperación residencial, sobre todo la de carácter popular y económico. El Centro Histórico, en este sentido, se programa como una nueva “área de centralidad”, aunque subsidiaria y complementaria de aquella otra que se establece en estrecha vinculación con el *asse attrezzato* que se proyecta al Este de la ciudad.

Éste es uno de los aspectos que, bajo nuestro punto de vista, califica al Plan Regulador adoptado, finalmente, en el año 1962, como un instrumento urbanístico que refuerza, mediante su racionalización, el “modelo de la renta”. Bien entendido, que se trata de una, como decimos, “racionalización” del proceso de producción de la renta derivada del uso del suelo, lo que quiere decir que, frente a las determinaciones impuestas, en tal sentido, por el Plan anterior, el adoptado en el año 1931, este nuevo Plan Regulador recurre, para evitar que la renta se produzca en todas direcciones y de forma indiscriminada, a concentrar el “negocio inmobiliario” en una dirección, salvaguardando, de esta manera, a específicos sectores urbanos de la presión constructiva a la que estaban sometidos por razón de la citada indiscriminación edificatoria.

Es en el marco de este “modelo”, aunque racionalizado, de la “renta urbana”, en el que el Centro Histórico asume funciones que no escapan a la presión inmobiliaria que se puede ejercer sobre él. “*Al principale centro attuale di Roma*”, dicen los redactores del Plan:

“in parte gravitante su quartiere a tessuto insufficiente per il traffico e per le funzioni commerciali odierne, occorre sostituire un sistema di più centri complementari differenziati per la vita culturale, di rappresentanza, amministrativa e degli affari, di modo che i due primi possano ancora trovare idonea ospitalità nel suggestivo quadro dei quartieri storici, i due secondi, date le accresciute esigenze di traffico, parcheggio, edilizia specifica, dovranno trovar posto in quartieri di nuova attrezzatura o, meglio, di costruzione integralmente nuova, fuori del nucleo compatto attuale, in posizione baricentrica tra vecchia città e nuove espansioni”.

El Centro Histórico, por tanto, no pierde funcionalidad, simplemente se le desagregan aquellas que tienen capacidad para construir “nuevas centralidades”, fuera del mismo, en aquellas otras zonas sobre las que van a recaer los nuevos desarrollos residenciales, bien entendido que las funciones que se desagregan del Centro Histórico, las que admiten una desvinculación semejante con respecto a esos lugares poseídos de una “memoria histórica” determinada, dicho esto con mucha precaución, son aquéllas que pueden reproducirse, sin necesidad de que medie demasiado tiempo, fuera de ese “ambiente histórico”. Nos referimos, sobre todo, al comercio, a los negocios, es decir, a aquellas funciones que se desarrollan en la medida en que encuentran una población

asentada que las requiere. Es el caso del sector Este al que nos estamos refiriendo y sobre el que va a pesar la definición del *asse attrezzato*.

Otras formas de actividad, sin embargo, requieren de esa “memoria histórica” para expresarse como tales. Se trata, o bien de aquéllas que hacen de la representación social, no desligada de una carga económica importante, una de sus razones de ser, o de aquellas que, aún respondiendo a una lógica comercial o de negocios, se manifiestan a un nivel superior sólo accesible a aquel sector social que detenta un *status* económico por encima de la media. Es así como nos podemos encontrar, en el marco de esa “doble centralidad”, un comercio desagregado y localizado en el *asse attrezzato*, y otro, de lujo o desplegando un importante grado de especialización, que se desarrolla, que sólo puede desarrollarse, en el marco de la Ciudad Histórica, única manera de ascender al nivel comentado: actividades que usan y consumen la Ciudad Histórica por la necesidad que tienen de destacar y de diferenciarse, y ello tanto en el plano económico, ofertando lo especializado y único, como por el hecho de que dicha oferta, al requerir de una calidad excepcional, exige, a su vez, un marco, desde el que se “exponen”, que manifieste las mismas características. Y qué mejor reclamo, para un comercio semejante, que el escenario que le presta el Centro Histórico.

Estas diferencias entre las diversas “centralidades” que se reparten a lo largo y ancho del territorio romano, aparecen claramente expuestas en el marco de los “principios ideológicos” que animan este Plan Regulador:

“Mentre i settori commerciali costituiranno l’apice di sviluppo di tale organismo di centro (se refieren a los “nuevos centros” periféricos vinculados con el *asse attrezzato*), i settori di rappresentanza e di vita culturale potranno rimanere localizzati, con sempre più stretta specializzazione, nel centro storico, il cui stretto collegamento agli altri organi centrali eviterà un destino di declino, senza soffocarlo, con un accentramento eccessivo di traffico e di affari; la localizzazione opportuna dei nuovi centri amministrativi costituirà un ottimo strumento per sostenere e avvalorare gli orientamenti di sviluppo prescelti”.

7. UNA INTERPRETACIÓN INTERESADA: LA CONSERVACIÓN Y SALVAGUARDIA DEL CENTRO HISTÓRICO, OBJETIVO PRIORITARIO DEL PLAN, COMO PRÁCTICAS QUE ASEGUREN SU "RECONVERSIÓN FUNCIONAL"

Qué hacer con el “centro tradicional” o, mejor dicho, qué alternativa se puede proponer para “desdotarlo” de aquellas actividades y funciones que más contribuyen a su degradación y “ruina funcional”, incluso a su destrucción

física, a la pérdida, en suma, de su riqueza patrimonial, es lo que, en realidad, constituye el eje directriz de este Plan Regulador que se está elaborando en la década de los años cincuenta.

Se trata, en una palabra, como así lo establecen los miembros del C.E.T, de fijar:

“quale fisionomia dovrebbero assumersi gli antichi quartieri storici che hanno disimpegno a turno, lungo i secoli, le funzioni di “centro” cittadino: dal Rione Ponte, Via Coronari, via del Governo Vecchio, via Giulia al Corso Umberto, Piazza Colonna, Largo Tritone”.

Los problemas del Centro Histórico, cuando se ha observado cierta voluntad por resolverlos, se han afrontado, casi siempre, desde un punto de vista táctico, es decir, atendiendo a aspectos parciales que no consideraban el problema observado en su conjunto, obviando, en una palabra, planteamientos de orden estratégico.

“La tattica” -se dice en el informe del C.E.T.- “consisteva sostanzialmente in questo: curare il male nella sua manifestazione localizzata, allargare le vie e i crocevia là dove il traffico era maggiormente ostacolato. Provvedimenti di dettaglio dai quali è derivato: a) Che, per il successivo incremento del traffico, lo spazio slargo ottenuto, dopo qualche decennio, non è più sufficiente [...] b) Che lo spazio alargo stesso ha costituito in genere un richiamo di traffico e ha contribuito pertanto, con questa sua stessa azione, ad anticipare il momento della successiva saturazione [...] c) Che per la visione locale del problema e le conseguenti provvidenze localizzate non si è mai riusciti a comporre gli allargamenti viari in un sistema cinematico capace di costituire come un drenaggio a finalità centrifughe [...] d) Che senza contropartita apprezzabile, il carattere di alcuni quartieri è stato alterato...”.

Todas estas observaciones nos remiten a una práctica muy habitualmente identificada con las intervenciones en los Centros Históricos, en la medida en que éstos seguían siendo considerados los únicos centros neurálgicos de la ciudad, sin posibilidad de acometerse la descentralización que evitase el aumento de la presión sobre los mismos. Ahora bien, una cosa es promover descentralizaciones que disminuyan, como decimos, esa presión y otra, muy diferente, argumentar una alternativa semejante con el objetivo de proceder a su desdotación como espacios sociales accesibles a la mayoría de la población, convirtiéndolos, en contrapartida, en “lugares marginales” a los que sólo pueden acceder, en calidad de habitantes residentes, capas sociales privilegiadas, así como un tipo de actividad económico-comercial-turística acorde con dichos privilegios.

Los miembros del C.E.T proponen la descentralización del centro de Roma que evite la presión responsable de su degradación, aunque, eso sí, apuestan por identificar dicha descentralización con un cambio radical en su funcionalidad histórica. La propuesta del C.E.T, en este sentido, está claramente enfocada hacia la intervención en el Centro Histórico, una vez procedido a la descentralización, acumulando las “nuevas centralidades” en el marco del *asse attrezzato*, que implique su reconversión funcional en los términos antes anotados. Se trata de una reconversión que, tras la idea de que al Centro Histórico hay que salvarlo de la degradación en la que está inmersa, evitando la falsificación de sus contenidos histórico-patrimoniales, podría desencadenar esa marginación de clase a la que hemos aludido. Es así cómo plantean que:

”ciò che deve interessare di quegli ambienti non è il folklore, non il pittoresco affidato alla scoria di sporcizia e di decrepitezza, ma le qualità di ambiente autentico e umanissimo della vita umana: i quartieri aumenterebbero di valore se una felice evoluzione economica li rinobilitasse e li riportasse alla dignità dei tempi in cui sorsero; e adeguate provvidenze tecniche li facessero rispondenti alla vita d’oggi”.

No es que no seamos partidarios de una “modernización” del Centro Histórico, ¿cómo se puede actuar si no es pensando de esta manera? Simplemente vemos en este planteamiento, expuesto por los miembros del C.E.T, un peligro de reconversión de estos espacios históricos hacia intereses muy minoritarios, los únicos capaces y dispuestos a “pagar” el precio del nuevo producto social ofertado desde estos lugares.

La nueva funcionalidad que va a soportar el Centro Histórico de Roma, una vez reconvertido en función de las directrices de planeamiento establecidas a tal efecto, está claramente definida en el informe del C.E.T:

“Tutto ciò premesso sembra presentarsi quanto mai opportuno un programma che guardi ai vecchi rioni storici del centro come a un settore di tale peso e ricchezza da imporre che sia assegnato ad essi una serie di importanti funzioni: quelle di centro amministrativo e di rappresentanza (con il Campidoglio, il Senato, il Parlamento...); quelle di centro culturale (Musei, Palazzi storici, Gallerie, Sale per conferenze, Istituti di Cultura, Accademie, Teatri...); quelle di centro commerciale specialmente adatto a negozi di lusso e di moda [...] ma ciò implica che si affronti almeno per i settori occidentali, compresi nell’ansa del Tevere (che sono stati i più abbandonati dall’esodo della ricchezza e dell’interesse commerciale e che sono i più ricchi di stupende memorie e di architettura), quella opera di risanamento che, enunciata più volte, no è stata mai intrapresa”.

8. LA “RECONVERSIÓN FUNCIONAL” DEL CENTRO HISTÓRICO CONFIRMA EL “MODELO DE LA RENTA”: LA PRÁCTICA DEL SANEAMIENTO, NECESARIA AUNQUE NO SUFICIENTE, PUEDE NEGAR SU CONSERVACIÓN Y SALVAGUARDIA

Resulta extremadamente significativo, en este sentido, observar cómo la práctica de la especulación inmobiliaria que ha pesado sobre el Centro Histórico, sobre todo desde la segunda mitad del XIX hasta nuestros días, se suele entender, únicamente, como una actividad relacionada con las “aperturas viarias”, con la práctica del “abusivismo” que ha impulsado la desaparición de gran parte de su riqueza patrimonial existente, ya sea por efecto de las sustituciones edificatorias llevadas a cabo, con las que se trataba de aumentar, sin más, la “renta inmobiliaria”, o, simplemente, densificando al máximo lo existente con el objetivo, esta vez, de realizar dicha “renta” eludiendo inversiones que pudiesen minorarla. Dicha “especulación”, sin embargo, se entiende que no está presente, que, en cierto modo, se elimina, cuando el proceso emprendido tiene la finalidad de “sanear” determinados barrios centrales, y todo ello con el objetivo de elevar la calidad de los mismos sin proceder, necesariamente, a su demolición ni sustitución. Se entiende, en una palabra, que la “especulación” está relacionada, exclusivamente, con la desaparición del patrimonio, no con su puesta en valor, aunque esta última suponga, del mismo modo que sucede con las demoliciones, una elevación de las rentas inmobiliarias. Si lo que se está cuestionando es que tras unas “aperturas viarias, o unas prácticas abusivas, se ocultan procedimientos para hacer posible la producción de rentas inmobiliarias, ¿no se realizan, también, estas rentas mediante procedimientos urbanísticos que tratan de “sanear” lo existente con el objetivo de aumentar su valor, de elevar, en suma, su ruinoso renta originaria?

Cuando el C.E.T plantea estas cuestiones, lo que parece entenderse es que su preocupación por proceder, prioritariamente, a prácticas de “saneamiento”, eludiendo aquellas otras que implican las susodichas “aperturas viarias”, acompañadas del consiguiente “abusivismo” edificatorio, parece, decimos, que están más atentos a la conservación de la “piedra” que al efecto, sin duda especulativo, que pueda derivarse de dichas operaciones aparentemente implicadas en procesos encaminadas a la recuperación de los valores patrimoniales de un Centro Histórico. La cuestión, por tanto, no es tanto apostar por un “risanamiento interno” sin más, que, indudablemente, es el camino a seguir, como establecer lo que eso significa: o bien salvar sólo la “física” de la ciudad o, por el contrario, aunque en paralelo a la misma, proceder a su recuperación como “espacio social” donde sea posible una residencia diversificada y cierta actividad económica, pero, y esto es quizás lo más importante, en el marco, todo ello, de un ámbito espacial heterogéneo y multifuncional, muy diferente, por tanto, de esa caracterización que se le quiere hacer asumir como lugar sólo

accesible para aquellas capas sociales que impulsan la recuperación física como procedimiento para encerrarse y marginarse del resto. Se trata de otra manera de construir un “espacio social” aunque, en esta ocasión, se exprese como el asiento de una clase social privilegiada, contribuyendo, con ello, al empobrecimiento general de la ciudad, no al suyo, en la medida en que elevan las cotas de acceso a todo tipo de consumo que tenga que ver, sobre todo, con la ocupación del espacio.

No otra cosa deducimos de la propuesta del C.E.T, cuando establecen que:

“per risanamento si intende qui (è quasi inutile ripeterlo) non già opere di sventramento e di ricostruzione, ma l’applicazione oculata di quel metodo di risanamento, programmato più volte, interno che in altre grandi città (come ad esempio Stoccolma) ha valso a nobilitare e arricchire gli antichi quartieri, salvandoli dall’abbandono o dalla distruzione, immettendovi una nuova vita, adatta alla loro struttura. Tutti gli anticchi rioni di Roma possono e debbono diventare efficienti zone residenziali solo si provveda a ripristinare gli antichi spazi interni, a crearne di nuovi, a restaurarne le case, i palazzetti, le vecchie dimore [...] a riportarvi le condizioni di igiene urbana che, prima dell’assalto speculativo del secolo scorso (che vi si è sovrapposto con sopraelevazioni, costruzioni abusive nei cortili, distruzioni di giardini...) erano certo migliori dell’attuale stato di fatto”.

9. LA MOVILIDAD NEGADA AL CENTRO HISTÓRICO: SU CONSERVACIÓN SE PLANTEA ASEGURANDO SU AISLAMIENTO Y DESCONEXIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN METROPOLITANOS

Una última consideración, atendiendo a esta “relazione” del C.E.T, aborda un tema tan importante como la relación entre la Red de Comunicación Metropolitana y su extensión, o no, al ámbito del Centro Histórico. Se considera que la Metropolitana debe servir, ante todo, a los nuevos desarrollos urbanos, sin olvidar, naturalmente, los existentes, con el objetivo, siempre, de ejercer como medio de comunicación que facilite la movilidad entre las diferentes partes de la ciudad, aunque dicha movilidad, se argumenta, no debe inducir a más concentración de personas y actividades, sobre todo, en las zonas centrales. De ahí que se dude de la oportunidad de que dicha Red Metropolitana atravesase el Centro Histórico, ya que si así sucede se estaría provocando lo contrario de lo que se quiere remediar, es decir, se aumentaría la presión por el uso y consumo de dicho espacio central como se dice en el informe del C.E.T:

“Una rete di metropolitana va pensata non solo, e non tanto, per servire gli sviluppi esistenti, ma, e soprattutto più, quale mezzo per favorire gli sviluppi futuri e pervisti. Ove infatti, per fare un esempio, una linea di metropolitana fosse realizzata attraverso l’antica città a servizio esclusiva di questa, si raggiungerebbe non già l’effetto proposto di un decentramento ma proprio l’opposto: giacchè la facilità di raggiungere il vecchio centro, offerta dal mezzo sotterraneo favorirebbe a sua volta l’accrescimento dei valori edilizi delle antiche zone centrali con conseguente moto centripeto e con l’estrema conseguenza della distruzione e trasformazione di tali zone, che invece si intendeva conservare il più possibile intatte”.

Según el C.E.T, por tanto, no se debe favorecer la accesibilidad al Centro Histórico por cuanto ello supondría su inmediata valoración económica, lo que abriría el camino hacia la puesta en marcha de aquellas transformaciones urbanísticas capaces de adecuar, de “poner al día”, el valor de la renta inmobiliaria. Unas transformaciones semejantes, indudablemente, pondrían en peligro la permanencia de sus valores patrimoniales. Este razonamiento nos parece, en cualquier caso, muy interesado por el hecho de justificar el aislamiento al que se quiere someter al Centro Histórico como único procedimiento para hacer posible su conservación, marginándolo, de esta manera de la vida de la ciudad a la que pertenece y a la que debe servir. Fácil es comprender que no tiene por qué estar, necesariamente, vinculado el hecho de la comunicación que hace posible la accesibilidad, en este caso, mediante la Metropolitana, con la pérdida irreparable de los valores patrimoniales de la zona urbana servida a tal efecto. Creemos, por el contrario, que se trata de un razonamiento muy interesado, ya que lo que realmente se está justificando con ello no es tanto la defensa de los valores patrimoniales de la Ciudad Histórica como su reconversión en un lugar sólo accesible, nunca mejor la frase, a aquellos que poseen sus propios medios y pueden hacer del citado “centro” el lugar de su exclusivo uso, tanto social como económicamente hablando¹⁰.

¹⁰ Resulta, cuando menos, sorprendente, algunas afirmaciones que aparecen la “Relazione” del “Piano Regolare Generale di Roma, Adottato dal Consiglio Comunale in data 18 dicembre 1962”, referidas a la *Rete Metropolitana*. Se plantean cuestiones, como que “*da un punto de vista general è stato osservato che i trasporti pubblici collettivi tendono di solito ad essere sempre meno intensamente utilizzati dai cittadini i quali manifestano invece una spiccata preferenza per i trasporti individuali motorizzati, come dimostrano le ben note statistiche sullo sviluppo della motorizzazione. Pertanto nel piano regolatore di una moderna città, proiettano nell’avvenire per alcuni decenni, il problema fondamentale dei trasporti risulta essere quello di tener conto e favorire lo sviluppo della motorizzazione. Da tal punto di vista la costruzione della grande rete viaria e la realizzazione delle strade rapide urbana costituiscono una necessità insopprimibile...è stato anche osservato che tali strade possono assai utilmente essere utilizzate anche dai trasporti collettivi, naturalmente mediante veicoli di gomma...*”. Cuando se plantean, los redactores de este Plan, la conveniencia o no, de construir o ampliar una Red Metropolitana, afirman que “*de tali considerazioni generali risulta che la convenienza a costruire*

10. CONCLUSIONES

La idea fundamental en torno a la cual gira todo el contenido que proporciona su lógica al proceso de elaboración del Plano Regulador adoptado, en su primera versión, en el año 1959, y aprobado, después de sucesivas modificaciones, en 1962, es, ante todo, la Salvaguardia del Centro Histórico. Este es el motivo y la razón que impulsó la redacción de este Plan Regulador. La salvaguardia del Centro Histórico, en efecto, se plantea como el objetivo fundamental que asumen y establecen, a tal efecto, tanto el *Comune* de Roma como todos aquellos técnicos y representantes políticos que participaron en su proceso de elaboración. Todos ellos estaban de acuerdo, en principio, en “salvar” al Centro Histórico, vía planeamiento, de las agresiones a que había sido sometido en los últimos años. Pensaban, en este sentido, que partir de la idea de “salvaguardia” era el mejor camino a adoptar para resolver los problemas generales que afectaban a la ciudad de Roma. Todo lo realizado, en este sentido, se remitía a cómo tratar la funcionalidad del Centro Histórico.

Salvaguardar el Centro Histórico implica, como primer acercamiento a la cuestión, evitar cualquier tipo de “contaminación urbanística” proveniente de la manera de afrontar el desarrollo futuro de la ciudad. Había, por tanto, que plantearse unas expansiones, unas formas de proceder a los nuevos asentamientos, residenciales y de todo tipo, que no afectasen a la integridad del Centro Histórico, que, al menos, afectasen lo menos posible a la integridad de su riqueza monumental. En este punto, repetimos, todos estaban de acuerdo. Las disidencias surgirán a la hora de abordar los caminos a seguir para hacer posible una “salvaguardia” como la que se estaba planteando, aunque el acuerdo, casi unánime, es que se debería adoptar una política de conservación aplicada al Centro Histórico con el objetivo de marginarlo, aislarlo y no hacerle copartícipe, en cierto sentido, del sentir específico y concreto de la ciudadanía que lo habitaba, condenada, probablemente, a abandonarlo paulatinamente, de

metropolitana si ha soltanto là dove l'utilizzazione delle strade da parte di mezzi di superficie sia insufficiente allo smaltimento del volume di traffico richiesto [...] l'impiego della metropolitana va limitata ai soli casi in cui è richiesta un'alta capacità di trasporto cui il sistema viario ordinario non sia in grado di sopperire". El transporte metropolitano se define, por tanto, según estos redactores, como subsidiario y no como alternativa autónoma.

Y, cuando plantean la relación que debe mantenerse entre accesibilidad al Centro Histórico y el uso de la Metropolitana para tal fin, dicen que *“ne consegue che l'impiego della metropolitana a sussidio del sistema viario risulta soprattutto conveniente nella zone della città già costruita più vicine al nucleo centrale. Sarebbe, anzi, addirittura possibile far attraversare lo stesso nucleo centrale da qualche linea metropolitana: si potrebbe addirittura affermare che solo in quest'area la metropolitana costituirebbe un sistema insostituibile per trasporto colectivo veloce. Ma la nota impostazione urbanistica intesa a no favorire ulteriormente concentrazione di attività nel nucleo storico, ma anzi ad incoraggiarne il decentramento, contrasta con lo sviluppo della metropolitana nella area centrale”*.

aquella otra que podría utilizarlo como espacio propio, en suma, de la población dispuesta a hacer del Centro Histórico su marco y su medio de vida, asumiéndolo, en última instancia, para su “hábitat” y su “habitar”. No se renuncia, en este sentido, a la adopción de posibles “acuerdos históricos” que comenzaron a esbozarse coincidiendo con la formulación de los principios que animaron, allá por la segunda mitad de XIX, la idea, el proyecto y la construcción de la “ciudad moderna”¹¹.

Adoptada la posición unánime con respecto a “qué hacer con el Centro Histórico” no cabía más respuesta a este quehacer que proceder a su salvaguardia, como decimos, mediante la definición de aquellas direcciones de crecimiento que alejasen del citado centro aquellas actividades inmobiliarias que entorpeciesen políticas concretas a emprender de cara a su recuperación y salvaguardia. La cuestión, sin embargo, no era tan clara con respecto a esta unanimidad, ya que la recuperación de Centro Histórico, del mismo modo que sucedía con las direcciones de crecimiento planteadas, se entendían de manera diferente según entrasen en juego unos intereses u otros.

Para unos, en efecto, como ha quedado claro, estas direcciones de crecimiento deberían seguir, prioritariamente, un eje Norte-Sur, apostando, por tanto, por concentrar la actividad inmobiliaria más importante en aquellos sectores que ya gozaban de una valoración histórica relevante, sectores donde, en una palabra, ya se habían producido inversiones precedentes que reclamaban beneficios inmediatos. Esta actitud coincidía, además, con la idea que se pretendía materializar para el Centro Histórico, para hacer posible su “salvaguardia”, que no era otra que reincorporarlo a una división social del espacio,

¹¹ En alguna ocasión hemos escrito, en referencia a este tema, lo siguiente: “Es así como podemos argumentar que el pensamiento que encauza las intervenciones más recientes en nuestros Centros Históricos remite, en la mayoría de los casos, a experiencias que se remontan a tiempos pretéritos. Y es que lo que se ha ido entendiendo por ciudad histórica, lo que se ha deseado hacer con la misma, en función, naturalmente, de formas de intervención diferentes, es algo que ha permanecido, que permanece, inamovible desde tiempos inmemoriales, posiblemente desde que comenzó a planificarse y a construirse la ciudad moderna. Desde entonces, si algún fragmento de ciudad ha sido objeto de consenso social, para ser requerido con funciones específicas y concretas en el marco del nuevo “modelo urbano” que se estaba proyectando, ese fragmento ha sido el que se identifica con la Ciudad Histórica. Sobre qué hacer con él no había ninguna duda: requerirlo como lugar central. Por entonces, según los casos, de carácter comercial-financiero, condicionando, por tanto, una residencia de cierta elite. Ahora, quizás, con las mismas funciones, aunque desagregadas en el conjunto de su espacio, pero, siempre, como algo diferencial, y como diferente asume formas de intervención que lo alejan, cada vez más, del conjunto de la ciudad. Alejamiento que está implicando, abriendo expectativas que encauzan cierta privatización, ya no solo de lo históricamente identificado con lo íntimo y doméstico, sino, también, con lo específicamente público” (ALVAREZ MORA, Alfonso, “La cuestión de los centros históricos. Generaciones de planes y políticas urbanísticas recientes”, en *Ciudad, Territorio y Patrimonio. Materiales de Investigación*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística-Universidad Iberoamericana de Puebla, 2001).

programada a tal fin, en la que el papel de este último estaría vinculado a su condición de “espacio marginal de clase”.

Resulta esclarecedor, en relación al comentario que hemos hecho con respecto al hipotético “acuerdo” adoptado a propósito de la cuestión “qué hacer con el Centro Histórico”, como las otras posiciones que reclamaban, por el contrario, una valoración de los sectores situados al Este del Tevere, estableciendo “bases urbanísticas” encaminadas hacia la puesta en valor de una zona en la que se acumulaba el mayor porcentaje de población residente en el conjunto de la ciudad de Roma, al menos esto era lo que se argumentaba para proceder a tal puesta en valor, para estos otros, decimos, el Centro Histórico seguía siendo considerado como un ámbito al que solo le quedaba la opción, si es que se deseaba proceder a su salvaguardia, de representar, también, un papel como espacios marginal similar al planteado por aquellas otros que, sin embargo, argumentaron otras direcciones de crecimiento.

Se aprecian dos maneras de entender, por tanto, las direcciones de crecimiento a adoptar para la ciudad de Roma, una misma manera, al menos en sus aspectos fundamentales, de proceder a la “salvaguardia” del Centro Histórico, lo que delata diferencias de intereses a la hora de proceder a la valoración de aquellos sectores que se localizan fuera de la Ciudad Histórica, y un acuerdo casi unánime con respecto al tipo de valoración al que debe someterse los lugares históricos.

Para unos, en efecto, “salvaguardar” al Centro Histórico implica “descentralizarlo”, aún en el caso de que dicha descentralización, que debería adoptar caracteres económicos, administrativos, residenciales, incluso políticos, pusiera en peligro su valoración, sobre todo, como espacio residencial heterogéneo, lo que supondría su reconversión en un lugar sólo asequible a capas sociales de altas rentas, así como a productos económicos, también de alta rentabilidad, que lo reclamarían como el espacio mas apropiado para el desarrollo de su actividad mercantil. Para otros, sin embargo, la “descentralización” que se debe someter al Centro Histórico precisaría jerarquizarlo, sin equívocos, como estricto lugar de clase, en el marco de una “división social del espacio”.

ÁREAS DE NUEVA CENTRALIDAD URBANA Y ESTACIONES DEL FERROCARRIL DE GRAN VELOCIDAD EN ESPAÑA*

LUIS SANTOS Y GANGES**

Durante la segunda mitad del siglo XX, tanto en Europa como en Iberoamérica y en otras zonas, la clausura y el levantamiento de líneas férreas ordinarias de débil tráfico ha sido un fenómeno de gran relevancia relativa y absoluta, que ha afectado mayormente a los territorios menos poblados y a las ciudades pequeñas, toda vez que la propia rigidez de gestión y la creciente especialización del modo ferrocarrilero -asociada a los movimientos masivos o a las largas distancias- han venido exigiendo cada vez más unos niveles de demanda que no pueden ser cubiertos. De esta forma, entre los años sesenta y noventa del siglo pasado, se ha producido un encojimiento de las redes férreas, mientras las carreteras se han convertido en el medio universal del tránsito mecanizado, en un contexto político y económico que no ha sido en general propicio para las inversiones públicas en los caminos de hierro.

Por otro lado, y de forma contradictoria, en el último quinto del siglo pasado han ocurrido unos puntuales aunque importantes acontecimientos que, en conjunto, han modificado la tendencia descendente de la cuota del tren en el transporte, y que vienen a ser la deslumbrante aparición de la gran velocidad ferroviaria (en Japón, Francia, Italia, Alemania, España y otros países) y el gran avance y perfeccionamiento del transporte urbano y suburbano por carriles. El tren está recuperando de esta forma una imagen vinculada con el progreso.

La planificación y construcción de nuevas grandes infraestructuras para las redes de gran velocidad ferroviaria en Europa está siendo un potente argumento para acometer dos vías confluentes de actuación en la escala local:

* Texto redactado en la primavera de 2005.

** Doctor geógrafo y profesor de urbanística y ordenación del territorio en el Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura (Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Valladolid).

1. La remodelación del sistema ferroviario en las ciudades, que suele acarrear consecuencias urbanísticas estructurantes al actuar sobre el efecto de barrera de las vías e instalaciones técnicas y sobre la nodalidad de las estaciones.
2. La proyección de actuaciones urbanísticas más o menos ambiciosas, con la nueva estación de gran velocidad como argumento para una nueva centralidad urbana.

En efecto, en primer término, la llegada de una línea de gran velocidad suele ser un acicate en la reconsideración integral del equipamiento ferroviario en la ciudad. Una reconsideración que no sólo se asocia a la funcionalidad y eficacia del sistema, sino además a la rentabilización de los espacios, cada vez más tenida en cuenta por las sociedades ferrocarrileras, que aprovechan la centralidad de la estación para poner en el mercado recursos inmobiliarios. Mas, si es amplia la disponibilidad de espacios fruto de la remodelación de las instalaciones ferroviarias, y si se plantea desde la instancia local un proyecto urbanístico que genere o desarrolle un área de centralidad urbana, entonces puede estarse ante una oportunidad estratégica para la ciudad.

Éste es el complejo asunto que se pretende humildemente sintetizar o más bien apuntar en la presente aportación: el “moderno” planteamiento de grandes proyectos urbanos vinculados a las nuevas estaciones ferroviarias, en una suerte de convergencia de asuntos aparentemente muy distintos, como la supuesta competitividad entre ciudades, las ventajas urbanas de disponer de ferrocarril de gran velocidad, la remodelación de la “red arterial ferroviaria” de la ciudad causada por nuevas trazas ferroviarias, la rentabilización de espacios ferroviarios en desuso, la planificación urbana al servicio del crecimiento económico y la ambición de moda sobre la regeneración de áreas urbanas desde estrategias de centralidad.

1. EL FERROCARRIL Y SUS ESPACIOS, ARGUMENTOS PARA LOS GRANDES PROGRAMAS DE TRANSFORMACIÓN URBANA

Hay una literatura científica tan nutrida como variopinta, pero sobre todo muchas aportaciones técnicas generalmente interesadas o seguidoras de la moda, acerca del efecto de arrastre de las nuevas estaciones de gran velocidad ferroviaria en el ámbito local. Porque, entre los numerosos efectos que se le atribuyen al exitoso sistema ferroviario, hay uno que parece haberse convertido en boga: las modernas estaciones que se construyen *ex profeso* -a menudo en posiciones de borde urbano- pueden constituirse en elementos fuertes y de atracción para la creación de un área de nueva centralidad en la ciudad. De ahí la importancia que se concede a la arquitectura y la ingeniería de los contenedores emblemáticos, que materializan óptimamente la imagen de un espacio de servicios avanzados, aunque con la decimonónica y trasnochada excusa de la estación como puerta de la ciudad.

Primero en Francia y luego en otros países europeos, como Alemania, Suiza, España, Holanda o Italia entre otros varios, se plantean grandes proyectos urbanos con los ferrocarriles como uno de sus fundamentos. Unos proyectos que son, o bien densificaciones de las estaciones apoyadas en la construcción de centros de servicios, o bien transformaciones radicales de suelos ferroviarios en desuso pero bien situados en la ciudad consolidada, o bien nuevos desarrollos periféricos con vocación de espacios centrales, apoyados por determinados equipamientos y bien servidos por los ferrocarriles.

Sobre la lábil noción de grandes proyectos urbanos y su relación con determinados paradigmas, fundamentalmente la tensión de la competitividad de las ciudades, existe una bibliografía relativamente amplia.¹ Suele partirse de la idea de que se ha producido un radical cambio de las funciones estratégicas urbanas: la ciudad ha transitado desde el tradicional papel de centro organizador de un área funcional del territorio al de polo integrador de la economía local o regional en el circuito de la economía internacional. De aquí surgen o se generalizan los conceptos de la ciudad como empresa, de la necesaria potenciación de sus ventajas competitivas y de la conveniente promoción de una imagen de marca. Y, en este contexto de progresiva globalización de la economía que, según parece, incumbe a las ciudades por su creciente competición, la atracción de determinadas funciones consideradas como punteras parece depender a su vez de unos factores insoslayables que las llamadas políticas urbanas innovadoras han de cumplimentar. A saber: la existencia de infraestructuras y prestaciones avanzadas de transporte y comunicación, así como de unos servicios urbanos de carácter estratégico (terciario direccional, polos tecnológicos, contextos para la innovación...).

Los grandes proyectos urbanos del cambio de siglo tienen en común algunos caracteres generales, tal como Corinna Morandi señalaba en 1999: la disponibilidad de extensas áreas urbanas (industriales, ferroviarias...) en desuso o sobre las que existen determinadas tensiones por el modo de usar la ciudad y por una situación intraurbana de creciente centralidad; la oportunidad derivada de una demanda potencial o real de localizar funciones relativamente valorizadas (centros de negocios, nodos científicos o tecnológicos, áreas centrales de ocio y comercio...) contando con una accesibilidad privilegiada; las "ventajas" urbanas que derivan de la atracción de actividades direccionales, y el aprovechamiento de eventos excepcionales que coadyuvan a la financiación de los proyectos.²

¹ Entre las numerosísimas obras que se dedican a la visión de la ciudad como empresa y a las consiguientes políticas de competitividad interurbana, mencionemos aquí sólo dos desde una perspectiva crítica que defiende el planeamiento urbano: las aportaciones del libro coordinado por Corinna Morandi *I vantaggi competitivi delle città* (Milán, 1994) y el número 5 de la revista *Ciudades* (Valladolid, 2001), bajo el título "Ventajas urbanas y competitividad entre ciudades".

² Aportación a las jornadas "Ventajas urbanas y competitividad entre ciudades" del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid en 1999, que se convirtió en el artículo "Grandi progetti e competizione tra città: una riflessione sui criteri di valutazione", *Ciudades*, núm. 5, pp. 43-57 (Valladolid, 2001).

Y sobre la eficacia de estos programas de transformación urbana, esta misma autora destacaba como consideración inicial la coherencia y sobre todo su referenciación con respecto al planeamiento urbano general, para argumentar después otras consideraciones, tales como la adaptabilidad al cambio de coyuntura socioeconómica, la flexibilidad a la hora de integrar nuevos participantes en el proceso de toma de decisiones, la integración de los proyectos en el contexto urbano funcional y económico, o la perspectiva de complementariedad respecto a otros grandes proyectos.

Los ferrocarriles, pues, tienen doble referencia en este planteamiento, ya que, al tiempo que disponen de amplias áreas de extensiva o reducida utilización y de relativa centralidad espacial, pueden dotarlas de gran accesibilidad y conectividad, y pueden aprovechar otros grandes proyectos de infraestructura como factores de arrastre: las estaciones consideradas como nodos de las redes de transporte y polos urbanos.³

2. EL FERROCARRIL DE GRAN VELOCIDAD, UN VALORADO INSTRUMENTO PARA LA INTEGRACIÓN EUROPEA, EL DESARROLLO REGIONAL Y EL DESENCLAVE URBANO

El nuevo ferrocarril compite ventajosamente con los otros modos de transporte en el movimiento de viajeros a unas distancias entre 100 y 600 kilómetros aproximadamente. Es un modo especializado, comercialmente rentable, muy eficaz, con un diseño cuidado y, por su prestigio en todos los campos, triunfante en la mentalidad colectiva. El tren de gran velocidad -en adelante TGV- se ha convertido rápidamente en un nuevo símbolo de numerosas facetas, entre ellas, el de la modernidad urbana.⁴

Aunque debe ser señalado que los ferrocarriles de gran velocidad simplemente surgieron, mediante el desarrollo intenso de depuradas tecnologías, para resolver problemas específicos de movilidad entre metrópolis, su posterior desarrollo se ha

³ Por lo que respecta al específico campo de los grandes proyectos urbanos sobre espacios ferroviarios, Luca Bertolini y Tejo Spit analizaron en *Cities on Rails* (Londres, 1998) los casos de Lille Europe (Euralille), el área de la estación de Utrech (Utrecht Centrum Project), Ámsterdam Zuidas, Estocolmo (Stockholm City West project), Basilea (EuroVille Bahnhof Basel), Zúrich (Zentrum Zürich Nord) y Londres (King's Cross). Son actuaciones concretas entre las numerosas que en Europa se han venido planteando en los últimos veinticinco años. Desde nuestro punto de vista, destacan sobremanera los planteamientos de importantes operaciones urbanas en el área y entorno de las grandes estaciones europeas o de las estaciones de las grandes ciudades europeas, si bien en directa relación con las LGV son mayormente reseñables los de Lille Europe como nueva área de borde, Lyon Satolas como área suburbana, y Bruselas Midi o Barcelona La Sagrera como áreas de nueva centralidad en lugares urbanos algo excéntricos.

⁴ Una modernidad sólo aparente, pues sigue pendiente el reto de las mercancías. La modernización del ferrocarril se ha ligado a los servicios de viajeros, mediante el progreso de la velocidad en la larga distancia y de la frecuencia en la corta distancia, pero se hace preciso un gran esfuerzo para la captación de una parte significativa -al menos no marginal- del transporte de mercancías de larga distancia, que deberá ir ligada al progreso de la fiabilidad del servicio.

basado en criterios de estrategia territorial y desarrollo regional. Así, conceptualmente se ha pasado de una lógica funcional a una lógica espacial, de construir unas líneas a plantear unas redes, y de un sentido de redes estatales al de una red transeuropea. Pero en la realidad, estamos aún en estos tres pasos o transiciones.

En efecto, ya las primeras líneas de gran velocidad -en adelante LGV- en Europa han sido planteadas de consuno entre los criterios funcionales de demanda real y potencial, y los criterios estratégicos de cada modelo territorial nacional. En la primera fase de su implantación, la demanda orienta la inversión hacia la interconexión de las grandes ciudades, pero el nuevo ferrocarril es también un instrumento de desarrollo regional, que desenclava territorios otorgándoles una privilegiada accesibilidad relativa: el caso París-Lyón responde a lo primero y el Madrid-Sevilla a lo segundo. En una segunda fase, se produce un deslizamiento de la idea de línea a la de red, de forma que se planea extender la novedosa tecnología por cada país, hacia todas las regiones y las ciudades medias, algo que empezó en Francia y luego se ha planteado en Alemania, España y otros países. Y en una tercera fase, se incorpora el sentido paneuropeo, que no sólo tiende a liberalizar el sector ferroviario público “monopolista”, sino además a compatibilizar y conectar las redes estatales hacia la configuración de una macro-red: la denominada Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) en su vertiente de los ferrocarriles de gran velocidad. Son tres fases casi simultáneas, que se solapan e interactúan, y que en cada país está teniendo una dinámica propia.⁵

La planificación de los nuevos accesos ferroviarios y de las futuras redes de gran velocidad, por lo tanto, tiende a responder en primer término a la conexión de las ciudades importantes, por ejemplo, París-Lyón-Marsella, Madrid-Barcelona o Roma-Milán. Es también evidente la tendencia a interconectar las redes estatales contando o sin contar con el argumento de las grandes ciudades, como por ejemplo París-Londres, París-Bruselas-Ámsterdam/Colonia, Barcelona-Perpiñán, Oporto-Vigo, Madrid-Lisboa o Lyon-Turín. Y además, se plantean nuevas líneas troncales a modo de grandes accesos desde las metrópolis hacia las regiones periféricas, como Madrid-Sevilla, París-Le Mans/Burdeos o Madrid-Valladolid/Medina. Se trata, en definitiva, de ampliar el sistema, o dicho de otro modo, de generar nuevas redes para todos los territorios.

⁵ Cabe señalar aquí que, en general, las nuevas infraestructuras ferroviarias son compatibles con el ferrocarril preexistente sobre la base de trenes que se adaptan a los dos sistemas, de forma que los TGV se desplazan rápidamente por las nuevas líneas para luego incorporarse a la red ordinaria y llegar a numerosos sitios. Así, las nuevas LGV tienen un evidente efecto de red y aprovechan a mayor población. Esto ocurre en Francia, Alemania, Italia, Bélgica, etc., que tienen vías con una trocha, ancho de vía o distancia entre carriles de 1,435 metros, el denominado ancho internacional o UIC (Unión Internacional de Ferrocarriles). Sin embargo, en España y Portugal, donde las redes estatales de ferrocarriles disponen de un ancho diferente -el ancho ibérico, de 1,668 metros-, se ha optado por construir las LGV en ancho internacional, siguiendo un criterio netamente europeísta pero perdiéndose buena parte del beneficioso efecto red. Sobre el problema de los anchos de vía en la Península Ibérica y el planteamiento de una extensa “red de alta velocidad” especializada en viajeros, véase el artículo de Santos “La gran velocidad ferroviaria en España: ancho de vía y duplo-red” (León, 2004).

La cuestión por resolver, en este sentido, tanto por lo que respecta a los planteamientos políticos como a la propia investigación, es el papel que desempeñarán las ciudades medias y pequeñas, toda vez que se supone que las grandes ciudades son nodos relevantes para la futura red de gran velocidad ferroviaria, y por lo tanto sus estaciones son casi siempre espacios de oportunidad.⁶

La realidad hasta ahora es bien diversa. En Francia las LGV tienden a no pasar por las ciudades, mientras que en España la tendencia es la contraria. La LGV Madrid-Barcelona-Frontera francesa fuerza en lo posible la traza para servir a las ciudades, incluso las menores: Guadalajara, Calatayud, Zaragoza, Lérida, Valls-Tarragona-Reus, Barcelona, Gerona y Figueras. La diferencia fundamental en la argumentación técnica reside en que para Francia las LGV a menudo son fundamentalmente medios especializados para la conexión entre grandes ciudades, sobre la base de la modernidad y eficacia de la red ferrocarrilera ordinaria, mientras que en España, donde la red ordinaria tiene muchas limitaciones, las LGV son consideradas como potentes elementos de oportunidad a los que las ciudades tienen derecho, es decir, son un argumento de desarrollo regional incluso aunque la justificación funcional siga siendo la interconexión de las metrópolis.

3. NUEVAS ESTACIONES DE FERROCARRIL EN ESPAÑA Y TRANSFORMACIONES URBANÍSTICAS DERIVADAS

Para abordar esta relación entre nueva centralidad urbana y nueva estación AVE,⁷ hemos de partir de las clasificaciones de situaciones-tipo que se han realizado al efecto. En la proyectación de las LGV con relación a las ciudades, diversas son las posibilidades de trazado y de localización de la estación. Autores como P. Zembri, J. F. Troin, J. M. Menéndez y C. Ribalaygua, entre otros, han sistematizado con éxito el análisis a este respecto.⁸

⁶ Sobre la relación entre LGV y ciudades pequeñas y medianas, las contribuciones más completas en la bibliografía científica hispana son recientes tesis doctorales: de forma lateral la de quien escribe estas líneas, *El ferrocarril en la ciudad. Estudio de las ciudades medias españolas* (Valladolid 2002), y como objeto central de estudio la de la arquitecta Cecilia Ribalaygua Batalla, *Evolución de las estrategias de incorporación de la alta velocidad ferroviaria y sus efectos urbanísticos en ciudades medias francesas. Aplicación a los casos españoles* (Madrid, 2004). Son relevantes también otras aportaciones, entre ellas las de J. M. Menéndez, J. M. Ureña, C. Ribalaygua, C. Bellet, R. Pié o J. Fariña.

⁷ AVE es el nombre comercial registrado que corresponde a las iniciales de la Alta Velocidad Española. Suele hablarse de estaciones AVE, al igual que en Francia se habla de *gares TGV* (*Train de Grande Vitesse*).

⁸ Una tan sintética como valiosa aportación fue la comunicación de Cecilia Ribalaygua, Begoña Guirao y Francisco Javier Rodríguez, "Alta velocidad ferroviaria en ciudades pequeñas europeas: nuevas oportunidades para el desarrollo urbano" (Gijón, 2001), donde se resumía toda una labor sistematizadora de los fenómenos urbanísticos al respecto de la localización de los nuevos trazados y estaciones respecto de las ciudades

Siguiendo a Zembri (1992), cinco son las situaciones-tipo de localización de la nueva estación, en relación directa con las decisiones estratégicas del propio trazado: 1- estación de desenclavamiento en una nueva traza indiferente respecto a la ordinaria; 2- estación "bis" o nueva estación periférica sobre una línea de gran velocidad que discurre por fuera de la ciudad y que puede disponer o no de enlaces con el ferrocarril ordinario; 3- línea exterior a modo de variante de población con enlaces pero sin estación nueva; 4- entrada de las vías de gran velocidad en la zona urbana por el mismo corredor que las ordinarias, y 5- interrupción de la línea de gran velocidad para atravesar la ciudad.

En Francia se han verificado ampliamente los cuatro primeros casos. Italia es el país donde el caso tercero se ha realizado con profusión y Bélgica es el país donde el caso quinto es el esquema tipo.

En España la interrupción de la LGV en su travesía urbana no se da en absoluto debido a la decisión de introducir el sistema de gran velocidad en diferente ancho de vía con el fin de crear una red diferenciada. Por la misma razón, no se da el caso de la variante exterior con enlaces, sino que se optaría por una LGV directa exterior que contase con un *by-pass* y una estación en la ciudad. Por lo demás, los otros casos se han dado y se están dando, incluso con tipos derivados: el tipo por excelencia es el AVE en la ciudad, si bien se han tanteado otras opciones.

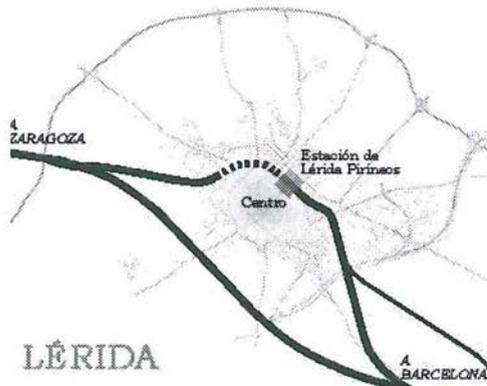
Se hace precisa, además, una clasificación complementaria a la anterior que tenga por objeto central al menos un sumario criterio urbanístico de la ubicación de la estación en relación con el suelo urbano. Siguiendo ahora a Ribalaygua (2003), parece conveniente distinguir tres tipos básicos de localización de la estación: la estación en la ciudad misma, la estación en situación de borde urbano y la estación fuera de la ciudad.

Casuística de líneas y estaciones de gran velocidad en relación con las ciudades y sus ferrocarriles ordinarios



Elaboración propia. La nueva línea de gran velocidad ferroviaria se representa mediante trazo grueso, las líneas ordinarias mediante trazos de menor espesor, la estación de viajeros mediante un rectángulo gris, la ciudad mediante un óvalo y las conexiones viarias mediante trazos finos. Cinco de los ocho tipos aquí presentados se han planteado en España como anteproyectos o proyectos: LGV externa con enlaces, LGV en travesía, LGV tangente con estación periférica, LGV en las afueras con estación exterior periurbana, y nueva estación AVE compartida.

La estación central es el tipo deseado por la administración ferroviaria española cuando es posible, ya sea con la LGV en única travesía urbana (Córdoba, Sevilla, Gerona) o la LGV externa pero con *by-pass* y estación en plena ciudad (Zaragoza, Lérida, Zamora).



La búsqueda de unos tiempos de recorrido competitivos entre las ciudades de Madrid y Barcelona exige tener muy pocas o ninguna parada para los trenes más rápidos, lo que casa mal con el diseño de los nuevos trazados en España, que pasa por todas las ciudades intermedias posibles; de ahí la conveniencia de contar con variantes directas para el caso de las estaciones centrales o, si no, disponer las estaciones fuera de la ciudad. En otras líneas de gran velocidad, donde este criterio es relativizado (por ejemplo, de Madrid a las ciudades del Norte y el Noroeste) sólo cuando la estación central es considerada parada ineludible para todos los servicios de viajeros, la traza directa exterior pierde fuerza y el AVE puede discurrir por un solo pasillo (Valladolid, León, Vitoria).



La nueva estación periférica o de borde urbano es una segunda opción, que resulta de la inoperatividad de la estación central debido a las limitaciones del corredor ferroviario tradicional (Ciudad Real, Castellón de la Plana, Burgos), si bien hasta ahora la estación periférica o de borde urbano sustituye a la estación central preexistente, de forma que no hay duplicidad de estaciones. La estación AVE sobre una variante (elevada y de borde en Ciudad Real, subterránea y de borde en Castellón, en superficie y periférica en Burgos) es a su vez también la estación de viajeros de los ferrocarriles ordinarios porque la línea de ancho ibérico se desvía y acompaña a la de gran velocidad, siendo levantadas las vías y desmanteladas las instalaciones preexistentes.

Debe suponerse que la administración ferroviaria renuncia a la centralidad de la estación sólo cuando la problemática del corredor es insalvable, pero es difícil conocer la razón funcional de actuaciones como la de Burgos, en cuya variante norte la futura estación de viajeros se ubicará más en las afueras que en situación de borde, a poco menos de 5 Km del centro urbano y más allá de los suelos urbanizables clasificados en el plan general de 1999. Eso sí, el levantamiento de las trazas férreas en la ciudad supondrá una mejor integración urbana en la zona sur y permitirá equilibrar la estructura urbana mediante el desarrollo de las zonas sur y oeste.

Como tercera opción está la estación exterior en sus dos variedades fundamentales: la estación periurbana y la estación compartida. Respecto al primer tipo de estación exterior, la estación periurbana o en las afueras de la ciudad, la administración ferroviaria se ha inclinado por ellas sólo cuando la tarea de forzar la traza para acercarse al núcleo urbano ha sido prácticamente inviable (sin duda alguna el caso de Segovia, con la estación AVE a menos de 5 Km, más dudoso el caso de Guadalajara Yebes, con la estación a más de 8 Km de la capital), dándose sólo en estos casos la duplicidad de estaciones.

Y en cuanto al segundo tipo de estación exterior, la estación en pleno campo compartida por varias ciudades, afortunadamente en este país sólo se ha planteado para trazas difíciles y ciudades cercanas entre sí, como la estación en construcción del Campo de Tarragona en la LGV Madrid-Barcelona, ubicada en el entorno de los núcleos de Perafort y La Secuita, equidistante 12 Km de las poblaciones de Tarragona y Valls, y a 18 Km de Reus.⁹

⁹ Algo similar cabría decir de la estación AVE propuesta al sur del aeropuerto de Reus en la nueva línea del Mediterráneo Valencia-Barcelona, equidistante 7 Km de Tarragona y Reus (con todo, está previsto un ramal de LGV a la estación de Tarragona).



3.1. La integración urbana del ferrocarril en la ciudad y la gran velocidad ferroviaria

Tal y como se ha señalado, el complejo asunto de los distintos anchos de vía sumado a la problemática del paso del ferrocarril por las ciudades (sobrestimada en la instancia local) está suponiendo que la nueva estación AVE es el mejor argumento para replantear todas las infraestructuras férreas, de tal suerte que a menudo se reestructura todo el sistema ferroviario, relocalizando la estación y las instalaciones técnicas y de mercancías e incluso planteando corredores alternativos.

Para entender mejor la casuística de LGV y sus estaciones en las ciudades españolas, se deben tener en cuenta tres factores específicos de planificación y proyectación:

La decisión gubernamental -no planificada pero aparentemente irreversible- de crear una futura “red de alta velocidad” en ancho internacional que se ha de solapar y complementar con la red ordinaria en ancho ibérico. A ello debe sumarse la compleja relación en el seno de las ciudades entre ferrocarril de gran velocidad y ferrocarril ordinario, por razón de las radicales diferencias en cuanto al ancho de vía, la electrificación de línea, los sistemas de seguridad, e incluso el uso especializado en tipos de transporte y segmentos de mercado.

La problemática existente en materia de la relación ferrocarril-ciudad, toda vez que cualquier gran inversión en infraestructuras ferrocarrileras, y especialmente si se trata del sistema de gran velocidad, se convierte en el argumento inexcusable para que se resuelvan los asuntos pendientes en cuanto a la integración urbanística del ferrocarril.

Siendo el modo ferroviario ciertamente marginal en las relaciones interurbanas (unas medias por debajo del 10%) pero disponiendo aún en las ciudades de extensos paquetes de suelo infrautilizado, las actuaciones ferroviarias pueden conllevar la desafección de terrenos en desuso, máxime cuando es más frecuente la sustitución

de la estación que la duplicación, supuestamente debido a la irresoluble problemática funcional o urbanística.

Según esto, la tipificación no puede circunscribirse a la decisión de ubicar la estación AVE, puesto que esta decisión debe tomarse al mismo tiempo que se concluye cómo acometer los cambios en la red ferroviaria ordinaria, obligados o simplemente estimulados por la llegada de la LGV. En efecto, la política estatal de inversión en infraestructuras de gran velocidad ferroviaria en España ha sido un acicate de primer orden en el replanteamiento, sobre todo por parte de las autoridades locales y a menudo con la participación de las comunidades autónomas, de la oficialmente denominada Red Arterial Ferroviaria -en adelante RAF- de cada ciudad, es decir, del ferrocarril en el ámbito urbano.¹⁰

Cabe diferenciar, en este sentido, tres tipos básicos de actuación en las RAF, a modo de clasificación sintética y simplificadora de la realidad para mejor aprehenderla. Una diferenciación que se fundamente en la relación jerárquica entre el factor ferroviario y el factor urbano, así como en la propia potencia o dimensión proyectual:

1. La supeditada a un relevante proyecto de infraestructura ferroviaria que por su propia entidad exige actuaciones urbanísticas. Una exigencia que a veces no es sino la materialización de una oportunidad urbana. Y cuando la disponibilidad de suelo ferroviario desafectado es importante, a menudo se plantean grandes operaciones urbanas. Este tipo básico se ha verificado o se está verificando en ciudades como Sevilla, Ciudad Real, Córdoba, Puertollano, Castellón, Jerez de la Frontera, Cádiz, Zaragoza, Burgos, Barcelona, Valladolid, etc.
2. La basada en una operación urbanística sobre suelos ferroviarios que además incluye relevantes actuaciones de mejora ferroviaria. Son factores clave el papel otorgado a los terrenos desafectados en la financiación de este tipo de actuación, la centralidad de la estación y/o la cooperación de las administraciones central, autonómica y locales. Destacan los casos siguientes: Pasillo Verde Ferroviario de Madrid, Cinturón Verde de Oviedo, Bilbao Ría 2000 o el proyecto de la llamada "Operación Chamartín" en Madrid.
3. La intervención urbanístico-ferroviaria de reducido porte, basada en la recalificación de los espacios ferroviarios desafectados, para su rentabiliza-

¹⁰ Esta extraña denominación es una directa y acrítica adaptación de la noción de "red arterial" aplicada en España -desde los años sesenta del siglo XX- a la red de carreteras en relación con la ciudad, atendiendo a su propia funcionalidad, a los accesos a las instalaciones productivas y al viario urbano. Aunque basada en una irreal analogía, la red arterial ferroviaria debe entenderse, entonces, como el sistema ferrocarrilero a su paso por la ciudad, teniendo en cuenta las estaciones, las instalaciones técnicas, los ramales industriales, el cerramiento y el efecto barrera, etc. Véase al respecto la ya mencionada *El ferrocarril en la ciudad...* (Valladolid, 2002).

ción inmobiliaria (residencial, terciaria...), cualificando la estación como foco urbano o ejecutando inversiones en la mejora de los cerramientos y de la permeabilidad transversal de la línea férrea. Es el caso de numerosas ciudades y villas españolas, dada la generalización y sistematización de los planteamientos de intervención en las RAF mediante acuerdos entre cada Municipio y la Entidad Pública Empresarial titular de los terrenos desafectados (RENFE hasta 2004, ADIF desde 2005): Pontevedra, Huesca, Salamanca, Santiago de Compostela, Zamora, etc.

Pues bien, parece muy claro que en la relación entre LGV y áreas de nueva centralidad urbana, lo que interesa abordar es tan sólo una parte específica del primer tipo básico de los tres reseñados, y ello aunque el segundo es significativamente más representativo por lo que respecta a los grandes proyectos urbanos, al menos en España.

Así pues, las operaciones en ciernes para las ciudades intermedias españolas responden a la vez al tránsito de una LGV como oportunidad estratégica y a la remodelación integral de la RAF como necesidad urbanística.¹¹ Un tercer aspecto que suele tener enormes consecuencias urbanísticas tiene que ver con las oportunidades generadas por la liberación de espacios, es decir, con los nuevos aprovechamientos de los terrenos ferroviarios desafectados.

Comparemos según estos tres aspectos dos ciudades con ferrocarriles pasantes donde se han proyectado trazas de gran velocidad y se están diseñando áreas de nueva centralidad: Zaragoza y Valladolid.

3.2. Dos ejemplos: áreas de nueva centralidad en Zaragoza y en Valladolid

Zaragoza y Valladolid son ciudades intermedias de rango diverso en el sistema urbano español: las dos son ciudades industriales con unas evidentes ventajas de situación, localizadas en relevantes corredores de transporte, aunque sus tamaños son muy distintos, pues Zaragoza es prácticamente una ciudad grande en el contexto español, en torno a los 600 mil habitantes, mientras que Valladolid es una ciudad de tamaño mediano, con unos 320 mil habitantes. Además, junto a la propia entidad urbana, la cualidad de nudo ferroviario que tiene Zaragoza potencia la complejidad de su sistema ferroviario.

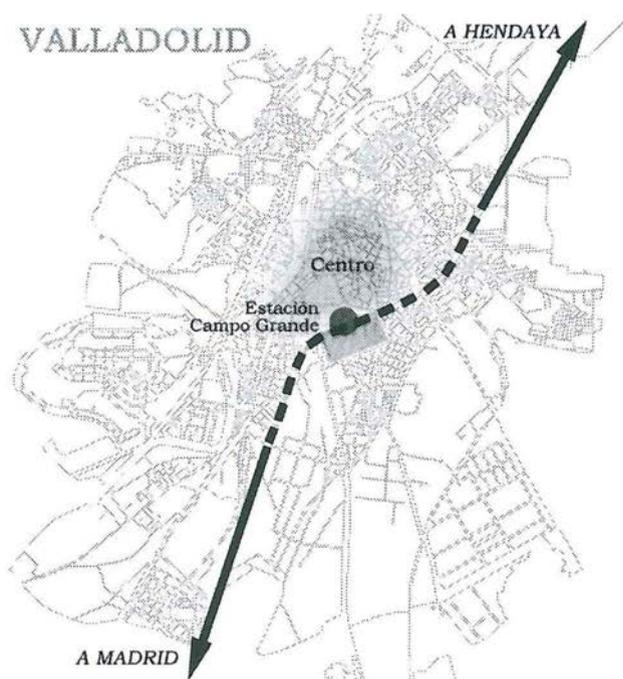
¹¹ Además, la remodelación o reconsideración integral de la RAF afecta no sólo a la estación de viajeros y a los trazados de vías y su integración urbana, sino también a otros elementos no menos importantes aunque a veces minusvalorados: los talleres, las instalaciones técnicas, los servicios auxiliares, la estación o estaciones de mercancías y las conexiones y ramales industriales; de ahí que los proyectos de RAF deban comenzar por resolverlos convenientemente para no afectar a la funcionalidad del sistema ferroviario, todo ello con carácter previo a las actuaciones de cabecera, que suelen ser las nuevas estaciones AVE.

En las dos capitales regionales hay proyectos u obras en relación con LGV, nueva estación de viajeros y remodelación urbana, previa resolución de los condicionantes funcionales relativos a los servicios de mercancías y a las instalaciones técnicas. Zaragoza es paso obligado para la LGV Madrid-Barcelona-Frontera francesa, y Valladolid lo es en el tronco principal del Nuevo Acceso Ferroviario al Norte y Noroeste de España, es decir, en las modernas comunicaciones entre Madrid y las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria y País Vasco.¹² El primer proyecto es prioritario en las políticas de inversión estatal (comienzo de las obras en 1996), claramente por delante del segundo, cuyo tramo Madrid-Valladolid/Medina del Campo está en obras desde 2001. A la vista del lustro de diferencia, se comprende que en Zaragoza ya esté en funcionamiento, desde el año 2003, el tramo de LGV Madrid-Zaragoza-Lérida, mientras que en Valladolid está prevista la llegada de los primeros AVE de Madrid a la ciudad -en superficie- entre 2007 y 2008, si bien carece de horizonte la resolución de su RAF, que no será realidad probablemente hasta la década siguiente.

Han sido replanteadas integralmente las RAF de ambas ciudades, proyectando nuevos accesos, enlaces y estaciones, remodelando las conexiones ferrocarrileras y reubicando los espacios para mercancías y talleres. Además, también en ambas, la administración ferroviaria ha previsto la construcción de una variante periurbana y de los pertinentes intercambiadores de ancho de vía, que proporcionan la interconexión de las vías de ancho ibérico y las de ancho internacional.¹³ En Zaragoza, se trasladan los talleres, la clasificación y las instalaciones de mercancías de Almozarra-Delicias, se elimina la estación de Zaragoza Portillo, se alarga y moderniza el túnel bajo el centro urbano, se dispone una variante sur con vías de los dos anchos y se crean nuevas conexiones de las vías generales Madrid-Barcelona con las vías de Castejón, Huesca y Teruel. De un modo similar, en Valladolid se ha proyectado una nueva RAF: un soterramiento de la línea general para viajeros (doble vía de la futura LGV Madrid-Valladolid-Burgos y una vía de ancho ibérico de la línea general Madrid-Hendaya) y una doble vía exterior por el este de la ciudad para mercancías. De esta guisa, conectadas al *by-pass* oriental, se trasladarán y agruparán varias instalaciones técnicas importantes, tales como el vetusto Taller Central de Reparaciones y las estaciones de mercancías, y se construirá un taller de mantenimiento del AVE.

¹² La construcción y la administración de ambas infraestructuras fueron encomendadas por el Gobierno al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, GIF, desde 2005 absorbido por el nuevo Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, ADIF.

¹³ En Zaragoza, el *by-pass* está formado por una vía de ancho ibérico para las mercancías y por la línea general de la LGV Madrid-Barcelona, no siendo el paso por la ciudad sino un ramal de 26 Km que se deriva de ésta (lo que ocasiona un incremento de recorrido de 4,8 Km frente al paso directo). Sin embargo, en Valladolid la LGV seguirá un solo corredor y discurrirá soterrada por la ciudad, de forma que la variante ferroviaria sirve fundamentalmente a la red ordinaria.



En Zaragoza se ha construido una gran estación AVE (Estación Intermodal Zaragoza Delicias) en borde urbano sobre los amplios terrenos de unas desmanteladas instalaciones técnicas y de mercancías (La Almozara y Delicias), y el ferrocarril atraviesa la ciudad en un túnel preexistente, ampliado y reformado. En Valladolid se ha planteado de manera oficial que la LGV atraviese soterradamente buena parte de la ciudad, con una nueva estación AVE bajo tierra que transformará y ampliará la estación central ahora existente (Valladolid Campo Grande).

La diferencia fundamental entre ambas ciudades por lo que respecta a la inversión ferroviaria reside no sólo en su materialización real (muy avanzada en Zaragoza, y aún sin iniciar en Valladolid), sino en la importancia de las instalaciones para mercancías, la complejidad de las interconexiones para la capital aragonesa y la pretensión de crear un sistema de transporte suburbano, frente a la relevancia del más antiguo y uno de los mayores y más funcionales talleres centrales de reparaciones de Renfe para la capital castellano-leonesa.

Por lo respecta a los espacios ferroviarios que se podrán transformar en nuevos suelos urbanos, en Zaragoza destacan dos ámbitos extensos: la zona de la desmantelada estación de El Portillo (unas 16 Has de terreno ferroviario en una localización central) y sobre todo la zona aledaña a la nueva estación intermodal (unas 75 Has en borde urbano). En Valladolid, el soterramiento de la LGV supondrá liberar, cuando menos, amplios espacios interiores o centrales (18,5 Has del Taller Central de Re-

paraciones más otras 29,5 Has de estación mixta y depósito) además de unos cuatro kilómetros del corredor ferroviario en su parte medular (todo ello sin contar los terrenos de la estación de Ariza -Valladolid La Esperanza-, del Taller de Material Fijo con su Centro de Alta Tecnología de Vía y de la estación asimilada de contenedores, que también podrían ser trasladados).

3.3. Ideas, estrategias, protocolos, convenios y sociedades

En los dos casos analizados se comprueba que las administraciones han acordado, desde el mismo prisma, un marco de cooperación para llevar a buen fin sus grandes proyectos a la vez ferroviarios y urbanos: un idéntico tipo de gestión basado en convenio general, sociedad anónima y convenios específicos.

En Zaragoza, el Ayuntamiento, el Ministerio de Fomento, Renfe, Gif y la Diputación General de Aragón firmaron en marzo de 2002 un convenio para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la RAF de la ciudad, por el que decidieron la creación de una sociedad anónima constituida con el fin de facilitar la coordinación de las actuaciones correspondientes a la ordenación ferroviaria y promover la transformación urbanística derivada de las obras de remodelación del sistema ferroviario. En julio de 2002 ya se celebró el primer consejo de administración de la sociedad "Zaragoza Alta Velocidad 2002" (ZAV). El objetivo fundamental de la sociedad es gestionar el desarrollo urbanístico y ejecutar las obras de infraestructura correspondientes a los terrenos clasificados en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza como de sistema general ferroviario y sujetos a convenio urbanístico (Áreas de Convenio AC-19, AC-44 y AC-61), así como las obras de traslado y nueva infraestructura ferroviaria.

En Valladolid, el Ayuntamiento, el Ministerio de Fomento, Renfe, Gif y la Junta de Castilla y León firmaron un convenio de colaboración en noviembre de 2002 que optaba por la creación de una sociedad gestora. Del mismo modo, en enero de 2003, Renfe, Gif, Junta y Ayuntamiento constituyeron a partes iguales "Valladolid Alta Velocidad 2003 Sociedad Anónima", que formará los estudios y proyectos que permitan la planificación y ejecución de las actuaciones urbanísticas y de transportes -además de definir sus costes- y propondrá la creación de instrumentos de gestión adecuados para llevarlos a cabo, asegurando la coordinación de los mismos y siempre desde la perspectiva de la autofinanciación, es decir, que las rentas generadas por la venta de los terrenos liberados cubran los costes comprometidos de la nueva red arterial ferroviaria.

Tanto en Zaragoza como en Valladolid, se plantean una serie de actuaciones genéricas que, realizadas por la propia sociedad anónima pública o por la administración ferroviaria, se costearán con cargo a las plusvalías generadas por la puesta en valor de los terrenos, de acuerdo con los procesos de cambios de uso a través de la modificación del planeamiento vigente o de su desarrollo. Porque se parte de la idea de que la centralidad de los ámbitos afectados debe permitir una serie de plus-

valías económicas que, adecuadamente reinvertidas de acuerdo con los criterios convenidos, podrán destinarse a costear las actuaciones necesarias.

Por otro lado, tanto en Zaragoza como en Valladolid, el entorno de la estación se concibe oficialmente como un área de centralidad urbana. Algo que se enuncia en sendos planes generales de ordenación urbana, con aprobación definitiva en 2003, pero que ya constaba en sus planes precedentes, de la segunda mitad de los años noventa, cuando se estaban planteando políticas de grandes inversiones en ferrocarriles que afectaban a sus ciudades. Pero los recientes planes generales en vigor guardan una diferencia capital: el de Zaragoza se formaliza cuando ya se está ejecutando la línea de gran velocidad e incluso la estación AVE, y cuando las administraciones competentes han acordado unos proyectos y procedimientos coordinados,¹⁴ mientras que el plan general de Valladolid se elabora conociendo tan sólo la aprobación técnica del Estudio Informativo sobre el acondicionamiento e integración urbana de la RAF.¹⁵ Así, el plan de Zaragoza puede racionalizar la estructura urbana integrando las características básicas de las intervenciones ferroviarias y concibiendo sus nuevas áreas de centralidad, mientras que el plan de Valladolid renuncia a su cometido principal remitiéndose a futuras modificaciones de planeamiento. En ambos casos, es el planeamiento especial el que debe detallar la ordenación.

Del mismo modo, ambos ayuntamientos convocaron tempranamente concursos de ideas para la futura disposición de la nueva área de centralidad. La zona de la estación de Zaragoza Portillo fue objeto de un Concurso Internacional de Ideas para su ordenación urbanística como “Centro cosmopolita”, convocado en 1999 por la Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza. Y del mismo modo, la zona de la estación de Valladolid Campo Grande y Taller Central de Reparaciones tuvo su correspondiente Concurso Internacional de Ideas en 2003, para la “Solución Urbanística de la Nueva Área de Centralidad” de la ciudad, convocado por el propio Ayuntamiento. Precisamente las propuestas ganadoras tienen en común un gran parque acompañado de equipamientos, viviendas y algunos edificios singulares.¹⁶

¹⁴ Protocolo General de Intenciones para la remodelación de la Red Arterial Ferroviaria de Zaragoza firmado por el Ayuntamiento de Zaragoza, la Diputación General de Aragón y el Ministerio de Fomento (7 de junio de 1999), que posteriormente se ha materializado mediante un Convenio para el desarrollo de las obras derivadas de la transformación de la Red Arterial Ferroviaria de Zaragoza (23 de marzo de 2002).

¹⁵ Han venido funcionando, desde septiembre de 2001, mesas de trabajo entre Ayuntamiento y Ministerio. En septiembre de 2002 se firmó el Estudio Informativo a información pública (Estudio Informativo del proyecto de acondicionamiento de la Red Arterial Ferroviaria de Valladolid y su integración urbana), cuya declaración de impacto ambiental aún no ha sido dictada en 2004, por lo que la aprobación técnica no ha podido ser elevada a aprobación definitiva.

¹⁶ El concurso de Zaragoza lo ganaron los arquitectos zaragozanos Mariano Pemán Gavín y Luis Franco Lahoz, y el de Valladolid, el Taller de Arquitectura Ricardo Bofill. En la primera propuesta destacaba lo que sería el único gran parque del centro de la ciudad, en el que se integrasen determinados equipamientos y una torre de oficinas de 30 plantas, además de una buena solución vial mediante amplias avenidas arboladas. La propuesta de Bofill, por su parte, mediante una sencilla geometría, dibuja-



Pero la ordenación detallada de estos espacios, de cara a formar en su momento un espacio urbano de prestigio, y que debe ser dirigida por las sociedades arriba citadas mediante la elaboración de los correspondientes planes especiales, ha de responder ineludiblemente a la capacidad de generar recursos considerados suficientes y fiables para atender a los proyectos convenidos.¹⁷ De ahí que el uso residencial tienda a aumentar en función del equilibrio financiero previsto y se combine con el terciario (centro de negocios, hotelería, grandes equipamientos) en torno a la valorada estación de ferrocarril.

Pero en Zaragoza se trata de generar dos áreas centrales, pues la estación central ha sido trasladada a un valorado borde: son el área de la estación levantada (Portillo) y el área de la nueva estación (Delicias), cada una con su perfil. La zona de El Portillo debe integrarse adecuadamente en la estructura urbana “como vértice

ba un amplísimo parque central, un hotel de 30 alturas, 6 torres residenciales de 25 plantas, 14 torres de 14 y 31 bloques de cinco, sumando unas 4.400 viviendas. Es cuando menos curiosa la moda de combinar elevadas torres con amplios parques, que arrancó con fuerza a principios de los noventa con el proyecto de “Parque Central” de Valencia, y que cuadra los números de la promoción inmobiliaria a la vez que juega con la sensibilidad de la población.

¹⁷ A principios de 2004, el plan especial en redacción para la zona de la estación intermodal de Delicias debía acoger a poco más de 2.100 viviendas junto a varias edificaciones para equipamientos y oficinas, mientras que el plan especial en redacción para la zona de El Portillo iba a destinarse en exclusiva a centro de negocios y equipamiento urbano. Durante este año la tendencia ha sido aumentar las viviendas en Delicias hacia las 3.000 y más, e incorporarlas de alguna manera también en Portillo, con el fin de cubrir los costes de infraestructura. Y a raíz de plantearse en el seno de Zaragoza Alta Velocidad 2002 la construcción de una línea de tranvía y otra de metro, las administraciones intervinientes en la sociedad acordaron su cofinanciación, de forma que la sociedad debería también participar cubriendo el 20% del coste. Algo que debe sufragar el urbanismo mediante el aumento de la densidad: el 25% del suburbano y el 30% del tranvía se pagará con el aumento de pisos -entre 700 y 800 más- en los suelos ferroviarios de Delicias y El Portillo.

de equipamientos culturales, área cosmopolita de servicios y lugar de encuentro y comunicación”,¹⁸ mientras que los transformados terrenos ferroviarios de La Almozara-Las Delicias se insertan en una amplísima zona de casi 95 Has en la que los objetivos y criterios son muy variados y entrecruzados.¹⁹ El entorno de la nueva estación de Zaragoza Delicias es claramente de borde, con otros retos urbanos alrededor, como la problemática penetración de la autopista A-68, la incompleción del tercer cinturón viario o el grave déficit de espacios verdes. Aunque goza, a la vez, de oportunidades claras, pues está en una parte de la ciudad que va a transformarse en los próximos años mediante la protección y puesta en valor de la ribera del Ebro, la formación del corredor verde Oliver-Valdefierro, la construcción del puente del tercer milenio, el proyecto de dotación tecnológica “Milla Digital” y sobre todo la implantación del recinto de la “Expo-2008” y sus construcciones anexas. Estamos, pues, ante un proceso potente de transformación urbana a gran escala y puesta en valor de la zona noroeste de la ciudad.

El entorno de la estación de Valladolid Campo Grande presenta, sin embargo, unas condiciones distintas, por tratarse de un enclave ferroviario-industrial en pleno suelo urbano lindante con el centro económico de la capital. Así, la operación de creación de un área de nueva centralidad puede proyectarse con mayor facilidad como una ampliación o ensanche del centro. Y al mismo tiempo debe responder con mayor cuidado a su integración urbanística con el barrio de Las Delicias -que lo rodea por tres flancos- y a la conservación y puesta en valor del patrimonio ferroviario.

En definitiva, tanto en Zaragoza como en Valladolid se trata de generar nuevas centralidades, con la propia estación y los servicios de alto valor añadido como argumentos, en unas áreas de la ciudad que formaban parte de una relativa periferia socioeconómica y urbanística independientemente de su localización concreta. La generación de centros de negocios y la construcción de significados edificios (dotacionales, de oficinas, comerciales, hoteleros...) son constantes en los planteamientos de la nueva centralidad, acompañados de la construcción residencial, mayormente en bloques, y de espacios verdes que han de servir a la ciudad toda. Aunque en las dos ciudades, la entidad plausible de las superficies para nuevos centros comercia-

¹⁸ Expresión en la página 12 del documento de bases del Concurso internacional de ideas para la ordenación urbanística de los terrenos que se liberarán del uso ferroviario en la zona de la estación del Portillo (Zaragoza), convocado y editado en 1999 por la Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza S.L.

¹⁹ En febrero de 2004 fue presentado públicamente y colgado en la red el Avance del Plan Especial de desarrollo y coordinación de Sistemas Generales e Infraestructuras y Reforma Interior, correspondiente al Área de Intervención AC Interior, correspondiente al Área de Intervención AC-44 “Entorno de la Estación Intermodal” del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, bajo la dirección de los arquitectos Manuel Castillo y Julio Clúa. Un instrumento espléndidamente planteado en sus bases, que tiende a resolver buena parte de los problemas urbanísticos identificados y a favorecer los proyectos de futuro de la ciudad.

les y de negocios no parece tener gran dimensión, por lo que los usos residenciales se convierten obligatoriamente en claramente mayoritarios, en un contexto de necesidad de financiación sobre la base de las plusvalías inmobiliarias.

A pesar de las similitudes aquí expuestas, la diferencia fundamental entre ambas ciudades por lo que respecta a los planteamientos urbanísticos, teniendo en cuenta que en ambos casos se pretende crear nuevos espacios centrales sobre terrenos ferroviarios desafectados, tiene que ver con la perspectiva urbanística, con la capacidad estratégica de componer proyectos de nivel ciudad y con la preocupación por la integración urbana. Los ritmos en Zaragoza y Valladolid son bien distintos, no sólo por el adelanto temporal que lleva la primera, sino sobre todo por la continuidad de las actuaciones. Y el principal contraste entre ambos casos estriba en que las operaciones urbanístico-ferroviarias zaragozanas se insertan en una estrategia conjunta de actuaciones (a pesar de las fricciones), que se apoyan entre sí y generan sinergias, mientras que en el caso vallisoletano no se advierte una inteligencia local o una estrategia de desarrollo en la que deban enmarcarse las propuestas.

3.4. Algunas consideraciones genéricas sobre desenfoces y olvidos oficiales

En España, lo habitual no es que el planeamiento urbano sea el instrumento ordinario que dirime las relaciones entre ferrocarril y ciudad, ni tampoco el que plantea desde el punto de vista de los elementos estructurantes del modelo urbano las grandes operaciones urbanísticas. El proceso ha sido invertido. Primero se plantea la cuestión de oportunidad desde los agentes urbanos interesados, luego llega el despeje del camino por parte de las administraciones públicas implicadas y se convienen los requisitos, más tarde se procede a organizar la gestión creando consorcios o sociedades y por último se modifica o revisa el planeamiento urbano general para otorgar legalidad urbanística a las decisiones mancomunadas. Así pues, las estrategias urbanas y las condiciones concretas de ordenación en relación con los ferrocarriles no se concretan en el planeamiento general hasta que las entidades y administraciones locales, autonómicas y estatales han convenido los términos.

Pero incluso cuando el orden es otro o carece de importancia, detectamos desenfoces, soslayos e incluso vicios en el modo de plantear las operaciones urbanas ante la opinión pública. Por un lado, la lógica pretensión de tener un marchamo especial que dote de una imagen propia y facilite su desenvolvimiento en el mercado se basa demasiado a menudo en la contratación de alguna obra sobresaliente rubricada por alguna estrella del firmamento de la arquitectura, minusvalorando la radical relevancia de la integración urbanística o del diseño urbano. Así, se puede llegar, en la búsqueda pretenciosa de una imagen de marca, al estulto planteamiento que tiene por fundamento "urbanístico" a la edificación singular de dimensiones llamativas. Y no se trata ya de extrañarnos con la monumentalidad de las estaciones, sino del gusto por los contenedores emblemáticos que las acompañan, aun sin saber qué uso concreto han de tener. Porque antes que las formas deben estar resuel-

tos los contenidos, y éstos deben cumplimentar sin duda los déficit de dotaciones del entorno procurando la mayor integración urbanística.

En este sentido, la opción de generar una valorizada área de centralidad tiene el riesgo de caer en el ensimismamiento de la operación o ser un lastre para la mejora de la ciudad en su conjunto, pues se le presenta la tentación de dar la espalda a ciertas partes de la ciudad consolidada en su obcecada búsqueda de prestigio. Esta aparente miopía sobre los efectos estructurales de toda gran operación urbanístico-ferroviaria empieza por el olvido de las preexistencias, sobre todo de los espacios urbanos consolidados (más si se trata de antiguos suburbios obreros, hoy barrios "populares"). Además, un peligro latente y de fuertes consecuencias es la inadvertencia acerca de que las operaciones urbanístico-ferroviarias sobre paquetes centrales de suelo urbano o de creación de nuevas áreas de centralidad tienen casi siempre un rango y una escala que incumben a la ciudad toda, conllevan unos efectos estructurales que conciernen al modelo urbano y pueden ser oportunidades no ya sólo de espacios de centralidad, sino de resolución de los problemas existentes en su entorno (espacios verdes, equipamientos de nivel ciudad...) y de satisfacción de los retos estratégicos de la ciudad.

En tercer término, el desenfoque más espinoso, a veces probablemente una perversión, es poner a la estación AVE como argumento de accesibilidad y prestigio para la creación de una gran promoción inmobiliaria, bien generadora de recursos económicos para acometer el proyecto ferroviario en la ciudad e incluso de beneficios netos, bien simplemente como excusa de un negocio inmobiliario en pleno campo. Por lo que respecta al primer caso, se debe entender que las grandes operaciones urbanístico-ferroviarias exigen unos esfuerzos presupuestarios ingentes por parte de todos los agentes públicos, de ahí que los aprovechamientos generados por la pertinente ordenación de espacios ferroviarios liberados supongan unos ingresos considerados muy relevantes en el conjunto de la actuación. Pero un planteamiento basado en la completa autofinanciación, es decir, que estas rentas sufragan el montante de las inversiones, es ciertamente injusto y arriesgado, pues un planteamiento de corte economicista de las entidades públicas puede derivar en el mero negocio inmobiliario a costa de los ciudadanos y las empresas.²⁰ Y por lo que respecta al segundo caso, las grandes promociones inmobiliarias con el TGV como argumento, se trata más bien de falsas oportunidades, que no sólo atentan contra la funcionalidad del sistema ferroviario de gran velocidad (necesidad de pocas estaciones y suficientemente distanciadas) sino que tienen a la estación AVE como potente elemento de publicidad sin beneficiar al ferrocarril.²¹

²⁰ Suele decirse que una operación autofinanciada no le cuesta nada a la sociedad, aunque realmente no le cuesta a la administración porque lo repercute indirectamente a los ciudadanos.

²¹ Nos referimos a algunos grandes proyectos inmobiliarios en el campo, que se sirven de una supuestamente futura estación AVE como reclamo publicitario. Algo que no beneficia al ferrocarril y cuya conveniencia urbanística es, como mínimo, discutible.

BIBLIOGRAFÍA

- ASSOCIATION DES VILLES TGV. *TGV et aménagement du territoire. Un enjeu majeur pour le développement local* (Actas del Primer coloquio de la Asociación de las ciudades TGV, celebrado en Le Creusot en octubre de 1990), París : Syros "Alternatives", 1991, 161 pp.
- BERTOLINI, Luca. "Nodes and places: complexities of railway station redevelopment", *European Planning Studies*, núm. 4 (3), 1996, pp. 331-345.
- BERTOLINI, Luca. "Planning in the borderless city. A conceptualisation and an application to case of station area redevelopment", *Town Planning Review TPR*, volumen 71, núm. 4, 2000, pp. 455-475.
- BERTOLINI, Luca. "Future of Transport - Future of Cities", *Promet, Scientific Technical Journal for Traffic Theory and Practice*, núm. 2-3, vol. 11, Trieste-Zagreb, pp. 89-95.
- BERTOLINI, Luca y SPIT, Tejo. *Cities on Rails. The redevelopment of railway station areas*, Londres: E & FN Spon, 1998, 236 pp.
- BOSMA, Koos y HELLINGA, Helma (eds.). *Mastering the City. North-European City Planning 1900-2000* (Vol. I y II), La Haya: NAI Publishers / EFL Publications, 1997, 128 y 356 pp.
- OP núm. 45, número monográfico "Ferrocarril y ciudad", Barcelona, CICCIP, 1998, 111 pp.
- DEMATTEIS, G. "Grandi opere e contesti territoriali locali: un problema di interconnessione complessa", en CLEMENTI, A. (ed.). *Infrastrutture e piani urbanistici*. Roma, Palombi, 1996, pp. 229-245.
- EMANGARD, Philippe. "Du bon et du mauvais usage du TGV dans les gares traversées", *Revue de géographie de Lyon*, núm. 4., Lyon, 1985, pp. 359-374.
- FARIÑA TOJO, José, LAMÍQUIZ DAUDÉN, Francisco, y POZUETA ECHAVARRI, Julio. *Efectos territoriales de la implantación de infraestructuras de accesos controlados* (Cuadernos de Investigación Urbanística, núm. 29). Madrid: Instituto Juan de Herrera – ETSAM, 2000, 95 pp.
- FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES. *Un año de alta velocidad. Del proyecto a la experiencia* (FFE, Serie Documentos, núm. 11), Madrid: Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 1993, 454 pp.
- FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES. *Integración del ferrocarril en el medio urbano* (FFE, Serie Documentos, núm. 13), Madrid: Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 1994, 407 pp.
- Geometría*, número 19, 1º semestre/94, monográfico "El TGV... como excusa", Málaga, 1994, pp. 2-55.
- GROUPE TEN [COURSON, J., REMOND, E. y JAOUEN M.]. *Gares TGV et urbanisme. Études sur neuf agglomérations des impacts d'une gare TGV*, París: Ministère de l'Équipement, 1993, 72 pp.
- GROUPEMENT POUR L'ÉTUDE DES TRANSPORTS URBAINS MODERNES (GÉTUM), números especiales "TGV: 1. La logique de la grande vitesse", *Transports urbains*, núm. 74, enero-marzo/92, Courbevoie, 1992, pp. 3-30; "TGV: 2. Aménagement du territoire", *Transports urbains*, núm. 75, abril-junio/92, Courbevoie, 1992, pp. 3-28; y "TGV: 3. Le quartier de la gare", *Transports urbains*, núm. 76, julio-septiembre/92, Courbevoie, 1992, pp. 3-32.
- Ciudades*, núm. 5, número monográfico "Ventajas urbanas y competitividad entre ciudades", Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística y Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid, 2000.
- JAPAN RAILWAY y TRANSPORT REVIEW. "Special Feature: Changing Roles of Stations", *Japan Railway & Transport Review*, núm. 6, diciembre/95, Tokio, East Japan Railway Culture Foundation, 1995, pp. 2-35.
- MANNONE, Valérie. "Gares TGV et nouvelles dynamiques urbaines en centre ville: le cas des villes desservies par le TGV Sud-Est", *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, núm. 31/1997, 1997, pp. 71-97.
- MORANDI, Corinna (dir.). *I vantaggi delle città: un confronto in ambito europeo*, Milán: Franco Angeli / Urbanística, 1994, 266 pp.

- PIÉ NINOT, Ricard. "La estación del TAV: intercambiador modal y elemento de nueva centralidad urbana", en LÓPEZ PITA A. y ROBUSTÉ ANTÓN, F. (ed.), *III Congreso de Ingeniería del Transporte*, Barcelona: CIMNE, 1998, pp. 1193-1200.
- Revue Générale des Chemins de Fer*, abril/98, número monográfico "Le développement des gares", París, 1998, pp. 5-97.
- RIBALAYGUA BATALLA, Cecilia y RODRÍGUEZ LÁZARO, Francisco Javier. "Alta Velocidad y ciudad consolidada: conflictos y oportunidades", en *V Congreso de Ingeniería del Transporte*, vol. 4, Santander, 2002, pp. 1923-1932.
- RIBALAYGUA, Cecilia; UREÑA, José María de; MENÉNDEZ, José María; CORONADO, José María; ESCOBEDO, Fernando; GUIRAO, Begoña y RIVAS, Ana. "Efectos territoriales de la alta velocidad ferroviaria. Estrategias para el planeamiento supramunicipal", *OP Ingeniería y Territorio*, núm. 60, Barcelona: CICC, 2002, pp. 74-85.
- RIBALAYGUA BATALLA, Cecilia; GUIRAO ABAD, Begoña, y RODRÍGUEZ LÁZARO, Francisco Javier. "Alta velocidad ferroviaria en ciudades pequeñas europeas: nuevas oportunidades para el desarrollo urbano", comunicación al III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Gijón, 2001, 23 pp.
- RIBALAYGUA, Cecilia; UREÑA, José María de; MENÉNDEZ, José María; ESCOBEDO, Fernando; CORONADO, José María; GUIRAO, Begoña; RODRÍGUEZ, Fco. Javier; RIVAS, Ana y MARTÍNEZ, Álvaro. "Efectos territoriales de la alta velocidad ferroviaria. Aparición de nuevos proyectos en las ciudades intermedias con parada en la línea Madrid-Sevilla", comunicación al IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Zaragoza, Universidad de Zaragoza y Fundicot, 2003, 18 pp.
- RIBALAYGUA BATALLA, Cecilia. *Evolución de las estrategias de incorporación de la alta velocidad ferroviaria y sus efectos urbanísticos en ciudades medias francesas. Aplicación a los casos españoles*. Tesis doctoral inédita. Universidad Politécnica de Madrid, 2004, 558 pp.
- RODRÍGUEZ LÁZARO, Francisco Javier; RIBALAYGUA BATALLA, Cecilia, y GUIRAO, Begoña. "Ciudades intermedias y la alta velocidad ferroviaria. La experiencia europea", en IBEAS, A., y DÍAZ, J. M. (eds.), *V Congreso de ingeniería del transporte*, Santander: Universidad de Cantabria, 2002.
- SANTOS GANGES, Luis. *El ferrocarril en la ciudad. Estudio de las ciudades medias españolas*. Tesis doctoral inédita. Universidad de Valladolid, 2002, 811 pp.
- SAVEL, Frédérique, y RABIN, Gilles. *La grande vitesse, outil d'aménagement du territoire?* París: Association des Villes Européennes TGV, 1992, 89 pp.
- Quaderns de la SCOT*, núm. 8, número monográfico "El TGV i les ciutats mitjanes catalanes", Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 1998, 104 pp.
- TROIN, Jean François. *Rail et aménagement du territoire*. La Calade: Edisud, 1995, 263 pp.
- VALENZUELA MONTES, L.M. *El marco territorial de las infraestructuras de transporte: accesibilidad, planificación y efectos*. Granada: CEMCI, 1998, 167 pp.
- VAN DEN BERG, L., y POL, P. *The European high speed train and urban development*. Ashgate: Burlington, 1998.
- ZEMBRI, Pierre. "TGV - réseau classique: des rendez-vous manqués?", *Transports Urbains*, núm. 75, 1992.

ISBN 84-8448-369-X



9 788484 483694



SECRETARIADO DE PUBLICACIONES
E INTERCAMBIO EDITORIAL
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA - IZAPALCO
División de Ciencias y Artes para el Diseño

INSTITUTO
de
URBANÍSTICA
Universidad de Valladolid

