

# URBANISMO Y NEOLIBERALISMO EN FRANCIA: UNA REGRESIÓN INTERMINABLE

## URBAN PLANNING AND NEOLIBERALISM IN FRANCE: AN ENDLESS REGRESSION

Jean-Pierre GARNIER\*

### RESUMEN

En Francia, el antiguo modelo urbano, caracterizado por el centralismo, estatismo, tecnocratismo y autoritarismo, sufre un giro a partir de los años ochenta. Las leyes de descentralización votadas al principio de los años 80 por iniciativa de la izquierda gubernamental han supuesto que los representantes locales electos sustituyan a los funcionarios estatales en las decisiones sobre el porvenir de las regiones y ciudades. A partir de este momento aparecerán sucesivas renovaciones, innovaciones y nuevos conceptos. No obstante, en estas últimas décadas, las operaciones urbanísticas más espectaculares y costosas acometidas en Francia comparten una misma característica: la polarización socio-espacial, que no hace más que traducir y materializar en el espacio la lógica social propia de capitalismo: un desarrollo desigual y combinado, y una jerarquización de espacios, independientemente del color político de los gobernantes. En definitiva, los poderes públicos y las potencias privadas han sacado provecho de este desarrollo, cuando el papel de los ciudadanos en estas actuaciones ha sido mínimo.

**Palabras clave:** modelo urbano, descentralización, capitalismo, polarización socio-espacial.

### ABSTRACT

In France, the former urban model, characterised by centralism, state control, technocracy and authoritarianism takes a decisive turn since 1980. Decentralization rules voted in the 80's, encouraged by left-wing Government, have enabled the substitution of state officials by local representatives in the decision-making process on regional and local urban actions. Since then, renewals, innovations and new concepts would appear. Nevertheless, during the last decades, the most impressive and expensive urban actions accomplished in France share the same features: socio-spatial polarization, which translates and materialises within the space the social logic of capitalism: unequal and combined development, as well as hierarchy of public spaces. In short, the relevant public authorities and private parties have profited these new developments, and citizens play a minimum role on these actions.

**Keywords:** urban model, decentralization, capitalism, socio-spatial polarization.

---

\* Jean-Pierre Garnier (garnierjeanpierre33@gmail.com) es doctor sociólogo, investigador del Institut Parisien de Recherche sur l'Architecture, l'Urbanisme et la Société (IPRAUS), laboratorio de investigación de la École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-Belleville (Université Paris Est), asociado al Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS).

“El espacio de esta práctica social de la planificación urbana se vuelve un espacio de ordenación: de ‘clasificación’ al servicio de una ‘clase’.”

«La producción del espacio», Henri Lefebvre

## 1. Sobre urbanismo y neoliberalismo

A principios de los años 70 del siglo pasado, vine por primera vez a España para dar algunas clases en la Facultad de Geografía de la Universidad de Barcelona. La situación era particular: la fase terminal del franquismo. Los estudiantes estaban en huelga y ocupaban el recinto universitario, rodeados por la policía del régimen. Gracias a la intervención de un joven profesor, el geógrafo urbano Horacio Capel, el comité estudiantil de huelga había autorizado mi curso por razón del carácter “progresista” del tema que trataba: «Planificación urbana y neocapitalismo en Francia» (Garnier, 1976). Casi 40 años más tarde, ya no se habla en nuestro país de planificación urbana francesa sino de “urbanismo de proyecto”. Urbanismo más capitalista que nunca, ya que está inspirado por el neoliberalismo, pero bastante diferente del modelo anterior.

Se puede resumir las características principales de aquel modelo con algunas palabras: centralismo, estatismo, tecnocratismo, autoritarismo. Las orientaciones generales del desarrollo urbano eran definidas “desde arriba”, es decir por el gobierno y, más concretamente, por el Ministerio del Equipamiento, y se traducían en programas y planes por sus sucursales locales, las Direcciones Departamentales de Equipamiento (DDE). Estas estaban encabezadas por ingenieros estatales salidos en su mayoría de la École de Ponts et Chaussées y, a menudo, también de un establecimiento de enseñanza superior aún más prestigioso: la École Nationale Polytechnique. Bajo la dirección de estos funcionarios de alto rango, equipos multidisciplinares de economistas, demógrafos, geógrafos, sociólogos, urbanistas y arquitectos se encargaban de elaborar distintos documentos urbanísticos. Los principales eran los Esquemas Directores de Ordenación y de Urbanismo (SDAU) para regiones urbanas (*districts*) y los Planes de Ocupación del Suelo (POS) para municipios (*communes*). Para planificar y llevar a cabo las operaciones urbanísticas de mayor importancia (ciudades nuevas, centros direccionales, complejos industriales-portuarios o turísticos, etc.), se creaban Establecimientos Públicos de Ordenación (EPA), también dirigidos por tecnócratas.

¿Y los representantes locales electos? En general, su papel estaba limitado a la figuración, salvo en el caso de los alcaldes de ciudades grandes, que generalmente estaban introducidos en los círculos gubernamentales. Minoritarios en los consejos de administración de los órganos estatales aludidos, los representantes del pueblo en los poderes locales servían, con su presencia, para dar un toque democrático a una organización y un uso del espacio urbano que escapaba completamente a los ciudadanos. Los concejales eran, como se decía, “consultados” y sus opiniones tenidas en cuenta sólo en los puntos secundarios, pero no tenían ningún poder de decisión. En pocas palabras, la planificación urbana era un asunto del Estado.

Sin embargo, Francia no era un país socialista. Primero, la planificación era, según la jerga tecnocrática, “indicativa” o “incitativa”, y no imperativa.

Básicamente, el monopolio estatal sobre la planificación urbana estaba al servicio de los monopolios privados, industriales, banqueros o de la construcción. Por eso, los investigadores marxistas –más o menos estalinistas en aquella época– hablaban de un capitalismo monopolista de Estado. Bajo el régimen gaullista, el objetivo prioritario, por no decir la razón de ser de la planificación urbana y de la planificación en general, era responder –incluso anticiparse– a los intereses de las grandes empresas y favorecer la expansión y concentración de los grupos capitalistas para permitir que Francia se impusiese como una potencia económica de primera fila frente a los otros países. Este objetivo inspirado por una ideología nacionalista implicaba una “racionalización territorial” que adaptase el espacio a las nuevas necesidades en materia de actividades económicas, de transporte, de alojamiento, de educación, salud, ocio, etc., un proceso que no podía resultar de iniciativas dispersas y no coordinadas del sector privado.

Cinco decenios más tarde, el panorama ha cambiado. No voy a recordar el largo camino de la descentralización en Francia desde ayer (o anteayer) y hasta hoy, ni sus motivos, ya sean los oficialmente invocados por las autoridades o los reales (a la vez económicos, sociológicos, políticos e ideológicos). Harían falta, al menos, varios artículos. Me ocuparé tan sólo del punto actual al que ha llegado este camino en lo relativo a la planificación urbana.

El hecho más sobresaliente es que la responsabilidad de ésta ya no incumbe al Estado. Las leyes de descentralización votadas al principio de los años 80 por iniciativa de la izquierda gubernamental han permitido que los representantes locales electos sustituyan a los funcionarios estatales en las decisiones sobre el porvenir de las regiones y ciudades. En los municipios, son los Ayuntamientos y, en los núcleos más importantes, las municipalidades agrupadas en “comunidades urbanas” o en “metrópolis” quienes orientan la urbanización del territorio todavía rural o la re-urbanización del tejido urbano existente.

Pero tengo que apuntar inmediatamente dos cosas respecto a esta transmisión de responsabilidad “hacia abajo”. Primero, plantear que la planificación urbana ya no incumbe al Estado es ignorar u olvidar que las municipalidades forman parte del aparato estatal, al contrario de lo que se enseña en las escuelas de ciencias políticas... y de lo que pretenden los alcaldes, presidentes de departamentos o de regiones, y concejales. Segundo, como consecuencia de esta pertenencia de las instituciones locales electas a la jerarquía de los poderes públicos, cabe preguntarse si esta transmisión a los escalones inferiores ha hecho desaparecer o, por lo menos, ha atenuado de manera significativa las características de la planificación urbana enumeradas anteriormente, y si ha puesto término al sometimiento de aquella a los intereses privados o si, al menos, ha aligerado su peso, teniendo en cuenta, claro está, que estos intereses no son los de los individuos sino los de los actores económicos más influyentes.

Hay que reconocer que, en gran parte, las respuestas están contenidas en las preguntas. En efecto, como se sabe, los juicios acerca de la planificación urbana –como acerca de cualquier realidad social– tienen que ver con el sitio que cada uno ocupa en la sociedad y con la posición que toma con respecto a esa sociedad y a ese sitio.

Tal como he planteado, por ejemplo, las características de la planificación urbana francesa de la época gaullista, bastante negativas, como se ha podido observar, remiten, por mi parte, a una posición crítica que no podría ser compartida –por lo menos abiertamente– por sus actores más destacados. Lo mismo vale, de una manera general, para la relación entre la planificación urbana y el capitalismo. Sobre todo porque, a diferencia de la época de la “contestación” de los años 70, la palabra “capitalismo” es hoy día muy poco utilizada en la mayoría de los discursos sobre la ordenación territorial y el urbanismo, ya sean comunes o eruditos, posiblemente porque esta palabra connota ya cierta hostilidad –incluso una hostilidad cierta, en el caso de los teóricos o activistas “radicales”, muy minoritarios en Francia<sup>1</sup>– respecto a este sistema social (de hecho, sus partidarios prefieren hablar de “economía de mercado”). En el campo de los profesionales de lo urbano, la ideología dominante cuando se toca el tema de la finalidad de la planificación urbana sigue siendo la proveniente de la filosofía política tradicional o de la llamada ciencia política: la del interés general y el bien común, aderezada ahora con la salsa ecológica del “desarrollo sostenible”. Frente a ello, los espíritus más críticos de la profesión replican –entre sí– que habría que precisar que se trata, ante todo, del interés general de la burguesía, del bien común de los poseedores y del desarrollo sostenible del capitalismo, desarrollo que se espera, además, eterno.

En mi caso, no voy a fingir no sé qué “neutralidad imposible”, por citar el título de la autobiografía del historiador marxista estadounidense Howard Zinn<sup>2</sup>. Como éste, y como Jean-Paul Sartre, Noam Chomsky, Karl Marx o, para mencionar pensadores progresistas de lo urbano tales como Henri Lefebvre o David Harvey –o aún Manuel Castells y Jordi Borja en su momento–, pienso que esta pseudo-neutralidad falsamente identificada con científicidad es una ilusión o una mentira. En las llamadas ciencias sociales, todos los puntos de vista y enfoques son guiados, consciente o inconscientemente, por valores, es decir, por presupuestos e incluso por prejuicios ideológicos socialmente determinados. Negar su influencia forma parte de la retórica clásica de los investigadores conformes y conformistas que rechazan la dimensión política, en el sentido materialista y no politiquero del término, es decir, la dimensión clasista de la vida colectiva en la sociedad capitalista y, en particular, en la ciudad que le corresponde, en todos sus aspectos. A partir de esta visión me parece necesario analizar la planificación urbana.

Decía que ésta, en Francia, si se la compara con la del período gaullista e incluso con el “pompidouliano”, ha cambiado. ¿En qué consiste este cambio? o, más bien, ¿cómo se manifiesta éste? Principalmente, a través de innovaciones institucionales y de la creación de nuevas herramientas urbanísticas. Después de haber pasado revista a los aspectos principales de estas transformaciones y de comentar algunos “logros” urbanísticos de su puesta en práctica en el terreno, abordaré sus implicaciones políticas.

<sup>1</sup> La vuelta en gracia desde el principio de este siglo del sociólogo Henri Lefebvre y el éxito de los escritos del geógrafo David Harvey en algunos departamentos universitarios de geografía y de sociología urbanas no tienen ningún efecto práctico en materia de urbanismo.

<sup>2</sup> En el subtítulo del libro «L'Impossible Neutralité. Autobiographie d'un historien et militant», H. Zinn proclamaba: “Nadie es neutral en un tren en marcha”.

## 2. Del dirigismo territorial a la desregulación espacial

En el marco de la descentralización de las competencias y responsabilidades hacia las colectividades locales llevada a cabo por el gobierno de izquierda a principios de los años 80 (proceso que se prosiguió a un ritmo más lento durante los decenios siguientes), e independientemente de la llamada “alternancia” de la izquierda y de la derecha en el poder, aparecieron toda una serie de instrumentos urbanísticos nuevos o renovados. Una de las dificultades para analizar la evolución de la planificación urbana en Francia que resultó de todo ello es la sucesión, ininterrumpida desde 1983, de reformas y de reformas de las reformas del derecho urbanístico, que ha dado y sigue dando lugar a una inflación permanente no sólo de textos reglamentarios –¡el código del urbanismo francés abarca hoy más de 2000 artículos!–, sino también de nuevas denominaciones e incluso de neologismos, una tradición burocrática típica de nuestro país que hace difícil saber si estos inventos lingüísticos corresponden o no a una modificación real, es decir, concreta y significativa de las prácticas y realizaciones. Tanto los alcaldes y los concejales de urbanismo, como los urbanistas, arquitectos y técnicos que colaboran con ellos se pierden en este fárrago jurídico. ¡Por suerte, existen juristas para ayudarlos cuando hace falta! De hecho, el derecho urbanístico se ha vuelto un derecho elitista mal o poco aplicado.

Sin embargo, se pueden extraer de esta literatura algunos documentos básicos que sí tienen vigencia e importancia para los actores oficiales de la planificación urbana (alcaldes y concejales, expertos, técnicos, urbanistas y arquitectos...). En primer lugar, se puede mencionar el Plan de Ocupación del Suelo (POS) reemplazado en el año 2000 por el Plan Local de Urbanismo (PLU). El primero había sido instaurado y hecho obligatorio para los municipios por la Ley de Orientación del Suelo de 1967 hasta 1983; aunque la elaboración de los POS era una tarea municipal, se efectuaba bajo la supervisión y el control de las DDE que, a menudo, sustituían a los servicios municipales por su falta de personal competente. De todas formas, un POS no podía ser publicado sin la aprobación oficial del Prefecto, esto es, el representante del Estado Central en el Departamento. En 1983, prolongando la Ley de Descentralización de 1981, una nueva norma hizo desaparecer esta tutela del Estado central: el POS se volvió un asunto reservado a las municipalidades o grupos de municipalidades (comunidades urbanas, metrópolis). Y, en 2000, el POS dejó sitio al Plan Local de Urbanismo instaurado por otra ley, la de Solidaridad y Renovación Urbana (SRU)<sup>3</sup>.

Hay que señalar aquí un problema de traducción respecto al término “renovación”. En francés, tenemos dos términos muy cercanos pero no sinónimos que se aplican a la acción urbanística: *renovation* (renovación)

<sup>3</sup> Salvo para los sectores protegidos. En un sector protegido, los programas de renovación y ordenación son encuadrados por un Plan de Protección y de Puesta en Valor (PSMV) elaborado por el Estado. El PSMV es un documento de urbanismo que sustituye el Plan de Ocupación de los Suelos (POS) y aquello que lo sucedió, el Plan Local de Urbanismo (PLU) dentro del perímetro de los sectores protegidos. El arquitecto de los edificios de Francia, encargado por el Estado (Ministerio de Cultura) de ocuparse de los sectores protegidos, es el personaje clave de los sectores protegidos. Todos los proyectos urbanísticos requieren un aviso de conformidad de su parte para ser autorizados.

y *renouvellement* (cambio<sup>4</sup>). *Rénovation* remite a una política impopular... a ojos del pueblo (pero no de los especuladores, banqueros, promotores y constructores): la destrucción sistemática, en los años 60 y 70, de barrios populares céntricos y la expulsión de sus habitantes hacia las periferias para construir viviendas de lujo y edificios de oficinas. Desacreditada en los medios populares, los gobernantes “socialistas”, promotores de la nueva ley, no podían utilizarla sin arriesgarse a mermar su electorado. La palabra *renouvellement*, ya nueva en sí misma y sin connotaciones negativas, más elegante, más literaria, precedida además por esta otra, generosa y por lo tanto consensual, de *solidarité* (solidaridad) fue preferida por el legislador, apoyado, sin duda, por los especialistas en comunicación –es decir, en propaganda– del Ministerio<sup>5</sup>. Significativamente, la palabra *rénovation* se reincorporó al servicio tres años después, cuando la derecha, de regreso al poder, puso en marcha un programa de “renovación urbana” para pacificar las llamadas “zonas urbanas sensibles”: con el pretexto de promover la “mezcla social”, se trataba de sacar de ellas a las familias más “difíciles” y a su progenitura turbulenta, renovando o destruyendo ciertos edificios de vivienda social y remplazándolos por otros de mejor calidad para así atraer familias de las clases medias, más tranquilas y capaces de comprarlos o de pagar alquileres más altos.

¿Qué diferencia hay entre el POS y el PLU? El primero se limitaba a precisar el derecho de los suelos y su utilización. El PLU comprende un Proyecto de Ordenación y Desarrollo Sostenible (PADD) que define los objetivos generales y las grandes orientaciones del urbanismo, tomando en cuenta los imperativos ecológicos. Las prescripciones del PLU deben respetar el PADD pero este no es directamente oponible a los permisos de construcción.

Los PLU deben ser compatibles y coordinarse con los Programas Locales de Hábitat (PLH) y los Planes de Desplazamientos Urbanos (PDU). Los primeros, elaborados por Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal (EPCI) (comunidad de aglomeración, metrópolis), son instrumentos de observación, de definición y de programación de las inversiones y acciones en materia de política de la vivienda a escala de un territorio “pluricomunal”. Los segundos, igualmente elaborados por EPCI, tienen como objetivo hacer más eficiente y menos contaminante el sistema de transporte a nivel de aglomeración o de región urbana.

La preocupación por la compatibilidad y la articulación entre los distintos documentos reaparece en otro documento importante inscrito en la ley SRU: el Esquema de Coherencia Territorial (SCOT). Heredero del antiguo Esquema Director de Ordenación y de Urbanismo (SDAU), su finalidad es evitar, a nivel de las aglomeraciones de más de 50000 habitantes, las incoherencias y contradicciones no sólo entre los distintos campos de la intervención pública (vivienda, zonas de actividades, centros de negocios, equipamientos y servicios, transporte, medio ambiente...) sino también entre los PLU. El SCOT determina los objetivos generales e inscribe en mapas y planos las políticas locales a escala de un área urbana amplia que puede abarcar partes rurales.

<sup>4</sup> No existe una traducción exacta en castellano de *renouvellement*. “Cambio” corresponde más bien a la palabra francesa *changement*.

<sup>5</sup> Una ley del 13 de diciembre de 2000 “relativa a la solidaridad y al *renouvellement* urbano”, habitualmente llamada ley SRU, fue adoptada bajo el gobierno de Lionel Jospin. Esta ley modificó en profundidad el derecho del urbanismo y de la vivienda.

Entre las innovaciones de la planificación urbana francesa más recientes, anunciadas en 2010, está el llamado “urbanismo de proyecto” (Pinson, 2009). ¿Qué es esto? ¿Quién ha oído hablar alguna vez de un urbanismo sin proyecto? Oficialmente se trata de una serie de medidas legislativas y reglamentarias que tienden, por una parte, a simplificar el código del urbanismo, tildado de “ilegible y complejo”, y, por otra parte, a integrar las prescripciones ecológicas de las leyes “ecológicas” Grenelle 1 y 2<sup>6</sup>. En los PLU y, en particular, para la recalificación urbana (renovación de barrios, reciclaje de áreas industriales abandonadas), se pueden integrar “sectores de proyecto”, ya sea durante la elaboración de los proyectos urbanísticos o incluso después de su publicación. Se trata de “proyectos urbanos de colaboración público-privada” (*partenariat*) que instituyen un “marco de negociación que reconoce el lugar de la iniciativa privada en la ordenación urbana y organiza su confluencia con el interés general”.

No es nuevo este encuentro que se postula como armonioso entre el interés general y la iniciativa privada en el campo urbanístico. Se puede fechar su reconocimiento oficial en el año 1967, con la creación por la Ley de Orientación del Suelo de las “Zonas de Ordenación Concertada” (ZAC), una fórmula que tiende a facilitar el montaje de operaciones urbanísticas de cierto tamaño gracias a la colaboración entre las colectividades públicas y los promotores privados. La ZAC autorizaba implícitamente a “borrar” dentro de su perímetro las prescripciones del POS, hasta el punto de que ha llegado a ser interpretada como una institucionalización y legalización de la derogación de éste. Como proclamaba un ministro de Equipamiento y Vivienda de la época, representante destacado del capitalismo bancario, se trataba de “liberar el urbanismo”. Hoy día, en esta era neoliberal, se hablaría más bien de “liberalizar el urbanismo”. Según sus promotores y propagandistas, el llamado “urbanismo de proyecto” abre el camino a “una nueva generación de PLU” que permite “pasar de un urbanismo de normas a un urbanismo de proyecto”. Como dicen los neo-tecnócratas: “La regla al servicio del proyecto y no a la inversa”. Pero, a poco que uno quede insatisfecho con esta relación pseudo-filosófica de los dos conceptos, surge una pregunta: ¿y el proyecto al servicio de quién?

La asociación de sector público y sector privado para llevar a cabo todas o parte de las tareas que se suponen encaminadas a servir el bien común o el interés general se ha vuelto una fórmula mágica que se aplica en todos los campos: económico, social, científico, cultural, etc. Tres iniciales resumen esta cooperación: PPP. En francés: *Partenariat Public-Privé*. En inglés: *Public-Private Partnership*. En castellano (con un feo galicismo): Partenariado Público-Privado. En la ordenación urbana, este dispositivo ha gozado de una gran expansión. Se puede afirmar, en efecto, que la mayoría de las operaciones urbanísticas, y en particular las más importantes, se realizan, de hecho o de derecho, a través de PPP. En teoría, éste sólo tiene ventajas: preservando la autonomía de cada uno de los asociados, permite conjugar el dinamismo y la creatividad de las empresas privadas con el cuidado del bienestar de los ciudadanos garantizado por los poderes públicos, sacar provecho de

<sup>6</sup> “Grenelle”: nombre dado (en analogía a los Acuerdos de Grenelle en mayo 68 entre gobierno y sindicatos para poner fin a la huelga general... contra la voluntad de los trabajadores) a un conjunto de encuentros oficiales entre representantes del gobierno, de asociaciones profesionales y ONGs para tomar decisiones a largo plazo relativas al medio ambiente y al desarrollo sostenible.

las complementariedades y crear sinergias, poner en común los recursos, facilitar el financiamiento, compartir las responsabilidades, etc. ¿Y en la práctica, es decir en los resultados concretos? Aquí se plantea el problema general de la concordancia entre, por una parte, los discursos de las autoridades, de sus portavoces, de sus expertos y sus especialistas (economistas, sociólogos, urbanistas, arquitectos, sin olvidar los profesionales en “información y comunicación”) y, por otra parte, lo que pasa realmente “sobre el terreno”, como comúnmente se dice en Francia.

### 3. PPP y colaboración de clases

Aun a riesgo de parecer algo provocador, y apoyándome en mi experiencia, primero de urbanista practicante –trabajé en varias ocasiones en institutos y organismos de planificación urbana– y después como investigador, pienso que a partir de los documentos oficiales tanto de los instrumentos de planificación urbana como de los proyectos urbanísticos, es imposible conocer, en el sentido científico del término, la realidad efectiva de lo que se realiza en materia de política urbana y específicamente urbanística. Son meros escritos de propaganda, como en los Estados totalitarios de antaño, aunque con dos diferencias mayores: son mucho más sofisticados y se presentan totalmente despolitizados.

Un ejemplo entre miles: la presentación de la Agenda 21 de la municipalidad de Gap, una pequeña ciudad de los Alpes. Se sabe lo que es esta agenda: un programa de acciones para el siglo XXI orientado hacia el desarrollo sostenible, aprobado al finalizar la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en 1992. La Declaración de Río hacía hincapié en el “papel esencial” de las colectividades locales en materia de medio ambiente, en particular en relación con sus implicaciones urbanísticas. El texto de presentación de la Agenda 21 de Gap empieza así:

“El objetivo de la Agenda 21 de la ciudad de Gap es desencadenar una revolución cultural en los servicios de la ciudad para construir un modelo compartido de intervenciones públicas en favor del desarrollo sostenible, priorizando el desafío climático y el reforzamiento de los vínculos sociales.”

Siguen varias páginas de la misma clase donde se demuestra, entre otras cosas, la convergencia del programa de la Agenda 21 con las prescripciones del PLU. Se añade un *happy end* que se repite en todos los documentos urbanísticos recientes dirigidos al público: el paraíso ecológico y democrático a la vista. No es sorprendente que estas metas no encuentren ninguna oposición. Y tampoco que, cuando se la confronta con las políticas urbanas reales a las que supuestamente orientan, resulte que sus efectos concretos sean muy pocos. En Gap, se producen los mismos fenómenos que en otros lugares sin Agenda 21: especulación, segregación, prioridad de equipamientos de prestigio, dispersión (*urban sprawl*), destrucción del medio natural o rural, opacidad de la toma de las decisiones, política de hechos consumados...

Otro ejemplo: la presentación recogida en la web oficial de la municipalidad de Lyon, segunda área urbana de Francia, de uno de los proyectos urbanísticos más importantes en nuestro país, Confluence. Esta denominación remite a la unión de



dos ríos, el Ródano y el Saona, en medio de la ciudad. Título: «Lyon Confluence, un proyecto urbano mayor». Primeras líneas:

“Este territorio al sur de la península lionesa, dedicado durante mucho tiempo a la industria y al transporte, es hoy objeto de un proyecto de *renouvellement* urbano sin precedentes. Conquistado antaño a las aguas, este lugar fluvial recupera sus riberas y su entorno natural. Su ordenación progresiva dará valor a un espacio de excepción y a paisajes únicos y permitirá finalmente duplicar la superficie del hipercentro del área urbana. Un proyecto excepcional en Europa, una apuesta fuerte para la metrópolis y un afortunada ocasión para los habitantes.”

Con todo, este tipo de proyecto no es tan excepcional, pues existen otros “proyectos de singular importancia” semejantes en Francia. Cada ciudad grande tiene el suyo. Euromediterranéa, en Marsella, tercera área urbana de Francia, entre otros. El mar sustituye allí a los ríos como lugar de “reencuentro entre la ciudad y el agua”, pero el discurso es exactamente el mismo. Se trata también de un proyecto de *renouvellement* urbano que igualmente permitirá “ampliar el hipercentro”.

Este discurso vale también para la ciudad de Grenoble y su GIANT (Grenoble - Isère - Alpes - Nano Technologies), un proyecto efectivamente megalomaniaco (su nueva denominación, La Península Científica, menos brutal y más poética que la precedente, mantiene, sin embargo, el mismo acrónimo -GIANT, gigante en francés- aunque con un significado diferente que se vende mejor en el extranjero: Grenoble Innovation for Advances New Technologies) con el que se pretende la urbanización intensiva de la península formada por la confluencia de dos ríos y sobre la que se va a “extender el centro” para hacerlo “corresponder con la escala de la metrópolis”<sup>7</sup>.

Ahora vamos a examinar lo que pasa sobre el terreno en Lyon y en Marsella, y no solamente en los perímetros donde se llevan a cabo los proyectos mencionados, sino también en otras partes del área urbana, ya que la “metropolitanización” que las afecta se presenta siempre como “solidaria”, además de “sostenible”.

En los terrenos en vías de “recalificación” de Confluence, en Lyon, se construyen viviendas lujosas en dúplex y con terrazas, un “eco-barrio experimental” pensado por ingenieros japoneses, edificios de oficinas para acoger las sedes sociales de empresas especializadas en el mercado de la cultura y la comunicación, la nueva sede del Consejo regional, un museo, un polo de esparcimiento con un complejo cinematográfico de 14 salas, galerías comerciales y de arte, y espacios culturales en antiguos almacenes reconvertidos<sup>8</sup>. A lo largo de los muelles, restaurantes y cafés se alternarán con áreas de descanso y marinas. Todos estos elementos estarán interconectados por paseos vegetalizados. Como de costumbre, algunos arquitectos renombrados han sido llamados para dar mayor prestigio al “hipercentro ampliado”, tal como el omnipresente e inevitable –como su colega Jean Nouvel– Christian de Portzamparc, que ha dibujado el palacio del Consejo Regional y que ha sido

<sup>7</sup> Para una presentación oficial, ver: [www.giant-grenoble.org/](http://www.giant-grenoble.org/)

<sup>8</sup> Para una presentación oficial, ver: [www.lyon-confluence.fr/](http://www.lyon-confluence.fr/)

igualmente seleccionado como arquitecto jefe de la recalificación urbana de La Península Científica de Grenoble. El objetivo del ayuntamiento de Lyon es, ante todo, según el alcalde y sus seguidores, “colocar Lyon en la primera fila de las metrópolis europeas”, una ambición compartida por sus homólogos de Marsella, pero también de Grenoble, Nantes, Lille, Estrasburgo, Rennes o Burdeos.

No hace falta ser un sociólogo urbano para adivinar a quién van dirigidas de manera prioritaria (y, a menudo, exclusivamente), todas estas realizaciones: inversores, ejecutivos, profesionales con altos ingresos, familias y parejas de clase media y superior, turistas. Esta “nueva centralidad lionesa” se anuncia eminentemente elitista y contrastará, como ya sucede con el centro histórico restaurado y “patrimonializado”, reservado ahora a gente acomodada, con las periferias subequipadas un poco olvidadas –salvo cuando estallan motines de jóvenes sin empleo ni porvenir– donde se amontonan las clases populares. Por otro lado, no serán las pocas viviendas sociales programadas en Confluence las que resolverán la crisis de vivienda que se presenta más aguda que nunca en la “metrópolis” (con 62000 demandas registradas en el 2012).

En Marsella, una “operación de interés nacional” –declaración oficial que justifica cierta financiación estatal–, la llamada Euromediterrané, obedece más o menos a la misma lógica de clase: la transformación de los terrenos portuarios abandonados de La Joliette, en la prolongación del corazón tradicional de la ciudad, en un “polo urbano atractivo” para los inversores, la gente de negocios, la del “mundo mediático y creativo” y los viajeros ricos<sup>9</sup>. A lo largo de tres kilómetros de muelles, un “universo urbano fascinante” estaría naciendo. Un “nuevo faro de la ciudad”, una torre de oficinas –el edificio más alto de Marsella, con 147 metros, dibujado por la *archistar* o *starchitect* Zaha Hadid–, sede de una empresa transnacional de transporte marítimo, levanta su silueta arrogante para señalar a los representantes de la economía globalizada la existencia futura de un barrio de negocios. Un antiguo silo de cereales, donde se almacenaba a los inmigrantes clandestinos capturados por la policía antes de reexpedirlos a sus países de origen, será transformado en una sala de espectáculos polivalente con un restaurante panorámico en la cubierta. Un museo de las civilizaciones de Europa y del Mediterráneo ha abierto sus puertas, mientras que un Euromed Center, dotado de un complejo cinematográfico de 14 salas –justo como en Confluence!–, contribuirá a enriquecer la imagen lúdico-cultural del lugar. Los viejos muelles y almacenes portuarios, ya desactivados, han sido renovados y reestructurados, y albergan ya oficinas del terciario superior y “apartamentos innovadores”. Y, para completar la “reconciliación de la ciudad con el mar”, un polo de cruceros para paquebotas y barcos de recreo hará de Marsella una “escala ineludible” para una clientela internacional de turistas privilegiados. Por supuesto, lo mismo que en Lyon, gracias a este nuevo centro urbano, la ciudad de Marsella podrá alzarse “al nivel de las metrópolis europeas”.

A diferencia de Lyon, sin embargo, donde el proyecto Confluence se ubica en un territorio anteriormente casi desierto, la “mutación urbana” marsellesa se ha acompañado del desalojo brutal y cínico de los vecinos de una avenida cercana, la Calle de la República, planeada como un eje de circulación principal, bordeado de renovados edificios de viviendas, paralelo al paseo peatonal de la ribera. En este

<sup>9</sup> Para una presentación oficial, ver : [www.euromediterranee.fr/](http://www.euromediterranee.fr/)

caso, no sólo no se construye casi nada para alojar a la población “desfavorecida”, sino que además se la expulsa de los hogares donde vivía. Y todo ello, para colmo, sin éxito desde el punto de vista financiero.

En efecto, en 2002, la Calle de la República había sido objeto de una Operación Programada de Mejoramiento del Hábitat (OPAH), financiada por los poderes públicos (Municipalidad de Marsella, Consejo General, Consejo Regional, Ministerio del Desarrollo Sostenible). En 2004, Lone Star, fondo especulativo estadounidense, filial del grupo bancario Lehman Brothers, y una sociedad inmobiliaria, ANF-Eurazéo, compraron más de la mitad de los inmuebles de la calle, o sea más de 2.700 viviendas y más de 100.000 m<sup>2</sup> de locales de comercio de proximidad para transformarlos en tiendas de lujo. Lone Star vació de inquilinos los edificios para renovarlos y venderlos por trozos, “al corte” (*à la découpe*). ANF-Eurazéo renovó para alquilar. A cada cambio de arrendamiento, el precio de los alquileres se duplicaba o triplicaba. Ahora bien, desde 2008, la renovación de la Calle de la República ha quedado paralizada. Lone Star no llegó a vender los apartamentos y Lehman Brothers quebró en los EEUU, víctima de la crisis financiera que había contribuido a desencadenar. ANF-Eurazéo no llegó tampoco a alquilar los pisos. Y los locales comerciales están cerrados por falta de clientela. En esta operación, el PPP fracasó: el dinero público despilfarrado no pudo garantizar los beneficios privados. Y si bien hubo una socialización de las pérdidas, como de costumbre en la “economía mixta”, la privatización de las ganancias aún se hace esperar.

A la escala global de las áreas urbanas mencionadas, las operaciones urbanísticas más espectaculares y costosas llevadas a cabo en Francia comparten una misma característica. Se inscriben en un proceso que estructura la organización y el funcionamiento del espacio urbanizado: la polarización socio-espacial. Como apuntan los sociólogos críticos y los geógrafos radicales, este proceso es inherente a la urbanización del capital. En efecto, no hace más que traducir y materializar en el espacio, tanto a nivel local como a nivel nacional o mundial, la lógica social propia del capitalismo: el desarrollo desigual y combinado. Por un lado, riqueza, dinamismo, centralidad, inversiones públicas y privadas. Por otro lado, pobreza, abandono, decaimiento, marginación. La jerarquización de los espacios según la función y el status de la gente que los ocupa es más estricta que nunca, desde los lugares exclusivos reservados a los pudientes hasta las zonas de relegación donde se confina a los despojados. Estas discriminaciones socio-espaciales y las políticas urbanas que las producen y reproducen son independientes del color político –o más bien politiquero– de las municipalidades. Lyon está dirigida por una coalición de izquierda, Marsella por una de derecha. Ambas aplican el principio cardinal que rige en conjunto la vida en las sociedades capitalistas: la llamada “competencia libre y no falseada” entre países, entre empresas, entre grupos sociales, entre individuos... y entre ciudades. Como no dejan de proclamar sus gestores, éstas también deben demostrarse “competitivas”.

Por eso, puede decirse que los poderes públicos y las potencias privadas, es decir, los gestores municipales (elegidos o no), los directores de instituciones estatales (centros de investigación, universidades...), los tecnócratas de la planificación urbana y otros especialistas encargados de fomentar el desarrollo

urbano (entre los cuales figuran los urbanistas y arquitectos), y los actores del sector privado (empresarios, mángers de grupos transnacionales o de oligopolios de la gran distribución comercial, dirigentes de sociedades, banqueros, promotores, constructores y especuladores de toda condición...) que sacan provecho de ese desarrollo han constituido una alianza objetiva –y, a menudo, subjetiva–. Con un enfoque marxista, se puede hablar de una colaboración de clases a nivel local entre una fracción superior de la pequeña burguesía intelectual destinada por la división social del trabajo a las tareas de organización, de concepción, de control y de inculcación ideológica, y los representantes de la burguesía, nacional o cada vez más transnacional, a quienes la misma división social del trabajo reserva las tareas de dirección al más alto nivel, aquéllas que incumben a la clase dominante.

En este contexto, el papel de los habitantes de las clases populares no puede ser sino reducido al mínimo posible a pesar del diluvio de discursos oficiales que, desde hace décadas, pretenden lo contrario. Actualmente, en la web del Ministerio de Ecología, Desarrollo Sostenible, Transporte y de Vivienda, la presentación del “urbanismo de proyecto” viene precedida por un eslogan en grandes letras: “Gobernanza ecológica: todos actores”. Este eslogan perfectamente demagógico no tiene otro fin que hacer olvidar que, mientras no se demuestre lo contrario, hay gente, una minoría, que son más actores que otros. Si la descentralización de las responsabilidades en provecho de las colectividades territoriales ha reforzado la colaboración entre los actores públicos y los actores privados en la ordenación urbana, no se puede afirmar que, al mismo tiempo, haya favorecido la intervención de los habitantes en ese campo. La separación entre gobernantes y gobernados permanece, reproduciéndose ahora también a nivel local. En relación con el modelo anterior, el centralismo, el tecnocratismo y el autoritarismo no hicieron más que cambiar de escalón. En otras palabras, el acercamiento espacial no ha hecho desaparecer la distancia social entre la “élite” de quienes deciden –algunos espíritus críticos hablan de “casta”– y el pueblo. En las grandes ciudades, esta índole poco democrática del poder local se traduce a menudo también en los calificativos que los habitantes y los periodistas asignan a algunos alcaldes: “caciques”, “barones”, “monarcas”, “potentados”...

Los mecanismos de la llamada democracia participativa que teóricamente permiten –sería más preciso decir “autorizan”– a los ciudadanos intervenir activamente en la organización y uso del espacio, están establecidos por los poderes públicos para neutralizar las reivindicaciones populares que podrían contravenir los intereses de las clases dominantes, al tiempo que dan la impresión –entiéndase la ilusión– de favorecer la famosa “participación de los habitantes en la toma de decisiones”, sobre todo cuando estas afectan grandes intereses: ¡la suerte de los proyectos importantes no puede depender de la opinión de gente de poca importancia! Tal como las autoridades locales lo conciben, el derecho de los ciudadanos de intervenir en la ordenación urbana se limita a la defensa del derecho a las áreas de juego para los niños y a las aceras bonitas para los padres.

A manera de conclusión, evocaré un proyecto arquitectónico que resulta emblemático de lo que la planificación urbana se ha vuelto hoy en Francia. Se trata de un proyecto en realización en el mismísimo centro de París: la renovación-reconversión de los tres edificios de los antiguos y populares grandes

almacenes La Samaritaine. Comprados por el hombre más rico de Francia, Bernard Arnault, Presidente Director General del grupo de lujo LVMH, con una fortuna personal estimada en casi 30000 millones de euros, están a punto de transformarse en un complejo comercial, hotelero (de lujo), de oficinas y viviendas. Se supone que esta metamorfosis va a “crear una nueva relación entre La Samaritaine y los parisinos”... con la inspirada ayuda de dos arquitectos japoneses cuya agencia obtuvo el premio Pritzker en 2010. Del lado de la calle de Rivoli, una fachada inmensa de vidrio ondulado constituirá, según sus diseñadores, “una señal fuerte”. Como “obra luminosa, fluida e inmaterial”, “reactivará y actualizará la memoria de un patrimonio sobresaliente heredado de la historia de París, inscribiendo el destino del edificio en la contemporaneidad”.

Dejemos ahora la cima etérea de las consideraciones estéticas para entrar en consideraciones socio-políticas, siempre más prosaicas. Desde luego, a semejanza de todos los proyectos urbanos de cierta importancia, éste también ha sido decidido sin participación de los habitantes de la capital. Es el fruto de la concertación entre el archimillonario y su equipo directivo, el alcalde –de derechas– del primer distrito de París y el alcalde “socialista” de la capital, secundado por dos concejales, la de Urbanismo y el de Cultura, quien es también –¡oh, feliz coincidencia!– el director de “estrategia moda” de Bernard Arnault.

El pueblo parisino no ha desempeñado ningún papel en este asunto y ni siquiera ha sido consultado, pero no se ahorran medios de “comunicación” para informar sobre la utilidad y magnificencia de este proyecto. Para celebrarlo, se inauguró en la entrada al pie de uno de los edificios, una “Casa del Proyecto” abierta al público con todos los artefactos audiovisuales e informáticos (maquetas, fotos, vídeo, etc.) al uso. Además, desde hace meses, paneles gigantes cubren la fachada del edificio principal, en la calle de Rivoli, para contar con imágenes y palabras euforizantes, el pasado y, sobre todo, el porvenir de La Samaritaine. Entre ellas, un lema en letras grandes, sacado de una pseudo-encuesta pública practicada en 2010, resume particularmente bien la filosofía de la planificación urbana francesa de este siglo: “El interés general necesita la iniciativa privada”. Se adivina más bien que son los intereses privados los que necesitan la iniciativa pública.

#### 4. Bibliografía

- GARNIER, Jean Pierre (1976): “Planificación urbana y neocapitalismo en Francia” en *Geocrítica, Cuadernos Críticos de Geografía Urbana*, núm. 6, fecha de referencia: 26/09/2014, disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/geo6.htm>
- IMBROSCIO, David (2010): *Urban America reconsidered. Alternatives for governance and policy*. Cornell University Press, Ítaca.
- LEFEBVRE, Henri (1974): “La producción del espacio”, traducción de la conferencia homónima, publicada en *Papers, revista de Sociología*, núm. 3, pp. 219-230.
- L'URBANISME DE PROJET COLLECTIVITÉS LOCALES (2013): fecha de referencia: 26/09/2014, disponible en [www.collectivites-locales.gouv.fr/lurbanisme-projet](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/lurbanisme-projet)

PINSON, Gilles (2009): *Gouverner la ville par projet, urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Science Po, Paris.

ZINN, Howard E. (2013): *L'Impossible Neutralité. Autobiographie d'un historien et militant*. col. Éléments, Agone, Marsella.