

LA URBANÍSTICA CONTRA-REFORMISTA.

ADMINISTRADORES, PROMOTORES,
FINANCIEROS, PROPIETARIOS DE SUELO,
POLÍTICOS, IDEÓLOGOS, PROFESIONALES Y
FRANCOTIRADORES, CONTRA LA CIUDAD

ciudad_{es}18 Enero - Diciembre 2015

La revista Ciudades se encuentra recogida en las bases de datos URBADOC (URBANDATA) y ULRICH'S, así como en los productos de evaluación de revistas científicas LATINDEX, DICE, IN-RECS, RESH y MIAR. Además, está indexada en el Catálogo Latindex y en ISOC (CCHS del CSIC). Por otro lado, los textos completos de todos los números de la revista se encuentran disponibles libremente en red mediante DIALNET, E-REVISTAS, UVaDOC y en la página web: www.revistaciudades.com.



Revista Ciudades, por el Instituto Universitario de Urbanística y Ediciones Universidad de Valladolid, se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.



Reconocimiento (Attribution): en cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia hará falta reconocer la autoría.



No Comercial (Non commercial): la explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.



Sin obras derivadas (No Derivative Works): la autorización para explotar la obra no incluye la transformación para crear una obra derivada.

EDITA

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid y Ediciones Universidad de Valladolid

ISSN: 1133-6579

Depósito Legal: VA-366-2014

ISBN: 978-84-8448-832-2

IMPRESIÓN

Imprenta Manolete S.L.

FOTOGRAFÍA DE CUBIERTA

Grupo de viviendas frente a las Cuatro Torres de Madrid desde la calle Manuel Calderio (2015). Autor, Víctor Pérez Eguíluz.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Valladolid

Avda. de Salamanca, nº18. 47014 Valladolid, ESPAÑA Tel: (+34) 983423437 ó 983184471 Fax: (+34) 983423439
revistaciudades@arq.uva.es <http://www.revistaciudades.com>

OFICINA EDITORIAL

Fundador y Director Honorario:

Alfonso Álvarez Mora

Director:

Luis Santos y Ganges

Edición Técnica:

Almudena Bartolomé San Miguel

Coordinación del número 17:

Alfonso Álvarez Mora

Asistencia editorial:

José Luis Lalana Soto

Enrique Rodrigo González

Diseño de cubierta:

Víctor Pérez Eguíluz

Corrección de textos:

Almudena Bartolomé San Miguel

Luis Santos y Ganges

PARA ADQUISICIÓN, INTERCAMBIO Y DISTRIBUCIÓN

Ediciones Universidad de Valladolid

C/ Juan Mambrilla, nº14. 47003 Valladolid, ESPAÑA Tel: (+34) 983187810 Fax: (+34) 983187812
secretariado.publicaciones@uva.es <http://www.publicaciones.uva.es>

ciudadEs 18
2015

LA URBANÍSTICA
CONTRA-REFORMISTA.

ADMINISTRADORES, PROMOTORES,
FINANCIEROS, PROPIETARIOS DE SUELO,
POLÍTICOS, IDEÓLOGOS, PROFESIONALES Y
FRANCOTIRADORES, CONTRA LA CIUDAD



CONSEJO DE REDACCIÓN / EDITORIAL BOARD

Dr. Alfonso Álvarez Mora.

Arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Director del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Valladolid (España). Fundador y Director Honorary de Ciudades.

Dr. Luis Santos y Ganges. Geógrafo, Profesor Contratado Doctor de Urbanística y OT. Miembro del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Valladolid (España). Director de Ciudades.

Dr. Francisco Valverde Díaz de León. Arquitecto, Profesor de Urbanismo. Director de Investigación y Posgrado de la Universidad Iberoamericana de Puebla. Puebla (Méjico).

Dr. Xosé Lois Martínez Suárez.

Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escola Técnica Superior de Arquitectura, Universidade da Coruña. La Coruña (España).

Dra. Carme Miralles-Guasch.

Geógrafa, Profesora Titular de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras. Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra, Barcelona (España).

Dr. Juan Luis de las Rivas Sanz.

Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Miembro del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Valladolid (España).

Dr. Fernando Roch Peña. Arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid (España).

Dra. María Ángeles Castrillo Romón. Arquitecta, Profesora Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Miembro del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Valladolid (España).

Dr. Laurent Coudroy-de-Lille.

Géographe historien, Maître de conférences. Institut d'Urbanisme de Paris (IUP), Université de Paris Est (Paris XII – Val-de-Marne). Créteil, Paris (Francia).

CONSEJO CIENTÍFICO ASESOR / SCIENTIFIC ASSESSMENT BOARD

Dr. Antonio Teodoro Reguera Rodríguez.

Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de León. León (España).

Dr. Fernando Gaja i Díaz.

Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Valencia. Valencia (España).

Dr. Fernando Manero Miguel.

Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid. Valladolid (España).

Dña. Paola Falini. Architetto,

Professore ordinario di Urbanistica. Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Roma (Italia).

Dr. Basilio Calderón Calderón.

Geógrafo, Profesor Titular de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid. Valladolid (España).

Dr. Mario Paris. Architetto,

Professore a Contratto. Dipartimento Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano. Milán (Italia).

Dr. Alfonso Vegara Gómez.

Arquitecto, Director de la Fundación Metrópoli, Madrid (España).

Dra. Charlotte Vorms. Spécialiste

d'Histoire Urbaine, Maître de conférences en Histoire à l'Université de Paris I. École Normale Supérieure de Paris. Paris (Francia).

Dr. Miguel Ángel Troitiño Vinuesa.

Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana. Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid. Madrid (España).

Dr. Carmen Delgado Viñas.

Geógrafa, Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad de Cantabria. Santander (España).

Dr. Agustín Hernández Aja.

Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid (España).

Dr. Estanislao de Luis Calabuig.

Ecólogo, Catedrático de Ecología, Instituto de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Biodiversidad, Universidad de León. León (España).

Dr. Antonio Campesino Fernández.

Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Extremadura. Cáceres (España).

Dr. Jean-Pierre Garnier. Sociologue

urbaniste, Ingénieur de recherche au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS); Institut Parisien de Recherche: Architecture, Urbanistique, Sociétés (IPRAUS), Université de Paris-Belleville. Paris (Francia).

Dr. Jacques Teller. Ingénieur Civil

Architecte, directeur du LEMA (Local Environment Management and Analysis), Chargé de cours en urbanisme et en aménagement du territoire à l'Université de Liège. Lieja (Bélgica).

Dr. Ignacio San Martín. Professor of

Architecture, Dayton Hudson Chair of Urban Design and Director of the Metropolitan Design Center, College of Design, University of Minnesota. Minneapolis (USA).

Dr. Ramón López Lucio. Arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid (España).

Dra. Paulette Girard. Urbaniste, Maître de conférences. École Nationale Supérieure d'Architecture, Université de Toulouse Le Mirail. Toulouse (Francia).

Dr. Oriol Nel·lo Colom. Geógrafo,

Profesor Titular de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras, Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra, Barcelona (España).

Dr. Adriano Zilhão. Sociólogo,

Professor Auxiliar do Instituto Superior de Serviço Social do Porto. Oporto (Portugal).

Dr. Carlos Nárdiz Ortiz. Ingeniero de

Caminos, Canales y Puertos, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escola Técnica Superior de Enxeñeiros de Camiños, Canais e Portos, Universidade da Coruña. La Coruña (España).

Dra. Corinna Morandi. Architetto,

Professore ordinario di Urbanistica. Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano. Milán (Italia).

Dr. Frank Marcano Requena.

Arquitecto, Profesor Asociado de Urbanismo. Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela. Caracas (Venezuela).

Dr. Rafael Mata Olmo. Geógrafo,

Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid, Ciudad Universitaria de Cantoblanco. Madrid (España).

ÍNDICE

Editorial..... 11-28

Dossier Monográfico

Álvaro SEVILLA-BUITRAGO

Urbanismo, crisis y austeridad 31-48

Fernando ROCH PEÑA

Revolución neoliberal y “utopía” ciudadana, una batalla inaplazable 49-68

José FARIÑA TOJO

Cambiar el modelo urbano 69-79

Ion MARTÍNEZ LOREA

Nuevas privatopías urbanas. Estrategias ciudadanistas del espacio público 81-102

Fernando GAJA i DÍAZ

Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana 103-126

Federico OLIVA

L'urbanistica italiana tra riforma e controriforma 127-142

Stefano GARANO

L'urbanistica riformista nella complessa situazione italiana 143-162

Daniel MORCILLO ÁLVAREZ

Inversión, infraestructuras e imagen en la producción del espacio de centralidad en Madrid 163-181

Jean-Pierre GARNIER

Urbanismo y neoliberalismo en Francia: una regresión interminable 183-196

Ernesto LÓPEZ MORALES

Suelo urbano y segregación residencial: hacia una agenda de integración social para zonas centrales metropolitanas chilenas 197-213

Miscelánea

José CARPIO PINEDO y Patxi J. LAMÍQUIZ DAUDÉN

Proximidad del comercio e indicadores de accesibilidad: aplicación a la planificación y regulación en el marco normativo actual 217-237

Roberto FERNÁNDEZ

Información versus corporalidad. El colapso del espacio público 239-252

Sección Final

de notas, reseñas y referencias sobre urbanismo

Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO

El Plan General de Valladolid de 1984. En los orígenes de un nuevo modelo urbano 255-263

INDEX

Editorial..... 11-28

Monograph Dossier

Álvaro SEVILLA-BUITRAGO

Urbanism, crisis and austerity..... 31-48

Fernando ROCH PEÑA

Neoliberal revolution and citizen “utopia”, a pressing battle 49-68

José FARIÑA TOJO

To change the urban model 69-79

Ion MARTÍNEZ LOREA

New urban privatopias. Citizenship strategies of public space..... 81-102

Fernando GAJA i DÍAZ

Concessional urbanism. Modernization, privatization and hegemony change in urban action 103-126

Federico OLIVA

Italian urbanism between reform and counter-reform 127-142

Stefano GARANO

The urban reform within the complex Italian situation 143-162

Daniel MORCILLO ÁLVAREZ

Investment, infrastructures and appearance for the space production in the centre of Madrid 163-181

Jean-Pierre GARNIER

Urban planning and neoliberalism in France: an endless regression 183-196

Ernesto LÓPEZ MORALES

Urban land and residential segregation: towards a social integration agenda for Chile's metropolitan central areas 197-213

Miscellanea

José CARPIO PINEDO & Patxi J. LAMÍQUIZ DAUDÉN

Proximity to retail shops and accessibility indicators: implementation in planning and regulation within current normative context 217-237

Roberto FERNÁNDEZ

Information versus corporality. Almuthe collapse of public space 239-252

Final Section
of letters, reviews and references on urban

Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO

Valladolid Master Plan 1984. On the origins of a new urban model 255-263

EDITORIAL

“Lo cierto es que si cada individuo cogiese y llevase a término lo bueno de que fuese capaz y lo aportase al interés común de la patria, las ciudades experimentarían menos desgracias y en lo restante alcanzarían la prosperidad”.

«Las Fenicias», Eurípides, 411 A.C.

Vivimos tiempos en los que aquellos principios que orientaron la llamada “Urbanística Reformista” están cayendo en desuso, dando paso, precisamente, a prácticas político-administrativas contra las que aquella se enfrentó. Se puede decir que asistimos a una auténtica “contrarreforma” que está desterrando presupuestos urbanísticos nacidos al amparo de la racionalidad que se fue gestando, allá por los años 60, en primer lugar, en Italia, para extenderse, más tarde, por el resto de Europa, sobre todo en España. Nos referimos, entre otras, a las aportaciones que, en este sentido, se enmarcaban en el quehacer urbanístico, tanto en su vertiente de proyecto como en el puramente administrativo, que desarrolló Campos Venuti desde sus implicaciones con las administraciones municipales de la Emilia Romagna.

Los principios de la Urbanística Reformista se han expuesto y verificado en múltiples ocasiones, siendo el denominador común de todos ellos el hecho de plantear un desarrollo urbano equilibrado, procurando alternativas reales al “modelo urbano de la renta del suelo”, que supusiesen el establecimiento de una igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, igualdad que se materializaría en un acceso universal a los servicios urbanos. Para ello, tendrían que realizarse, al menos, dos condiciones: la disponibilidad de suelo público donde localizarlos y materializarlos, ya sea por cesión del mismo como una parte alícuota a retraer de aquellas propiedades privadas que se benefician de las decisiones tomadas por las administraciones municipales en materia de urbanización, o por decisión expropiatoria. Se trata, en suma, de garantizar lo público en la ciudad, estableciendo, para ello, las responsabilidades en las que deben incurrir tanto las administraciones municipales como los agentes urbanos privados.

Recordemos, en este sentido, la polémica que mantuvo Campos Venuti con determinadas formaciones políticas de izquierda en el marco de la redacción del último plan para la ciudad de Roma. En un alegato enviado al Alcalde de esta ciudad, allá por el año 2003, titulado «Evitar la Contrarreforma Urbanística para el Plan Regulador de Roma», Campos Venuti arremetía contra los que hacen del procedimiento de la expropiación el instrumento, por excelencia, del que debe servirse la gestión del Plan.

La polémica está servida, y con ella uno de los asuntos planteados en la sección monográfica de este número de «Ciudades»: ¿es la propiedad del suelo, ostentada por el municipio mediante la práctica de la expropiación, la que garantiza la puesta en marcha de políticas urbanas tendentes a impulsar lo público en la

ciudad? ¿Se puede asegurar dicha garantía por aquellos otros procedimientos que encauzan dicha disponibilidad a través de las cesiones obligatorias provenientes de los agentes urbanizadores, ya sean propietarios o promotores? Independientemente de uno u otro procedimiento de gestión, lo que debe quedar claro es la actitud frente a las formas de proceder para que se haga cumplir esa equidad que debe caracterizar a la Urbanística Reformista.

Para Campos Venuti, en efecto, apoyar la expropiación significaría aceptar sus efectos paralizadores, ya que para proceder a la misma habría que contar con unos presupuestos difíciles de gestionar, en la situación económica actual, por parte de los municipios. La alternativa es recurrir a otros procedimientos que impliquen hacer pesar sobre las espaldas de los propietarios-promotores-financiadores la obtención del suelo necesario para garantizar la localización y materialización de lo público en la ciudad, de las infraestructuras y servicios. Los ideólogos contrarreformistas, como argumenta Campos Venuti, han olvidado, quizás, que no es tanto la disponibilidad de áreas edificables, sino, sobre todo, la demanda solvente de viviendas, oficinas, lo que debe regular la producción edificatoria. Lo que implica que la primera garantía que hoy un Plan debe proporcionar, por tanto, está representada por la calidad de las intervenciones a realizar: es decir, el verde, servicios y accesibilidad.

La cuestión que se plantea, por tanto, es la opción del “plan cerrado”, en el que se establecen las expropiaciones a realizar para proceder a la materialización espacial de los servicios e infraestructuras públicas, supeditando dichas acciones a la disponibilidad de fondos económicos, asegurando, eso sí, una estrategia de futuro, o proceder a racionalizar una demanda de suelo, derivada de necesidades reales de viviendas, oficinas, etc., suelo al que se le aplicarían las cesiones obligatorias correspondientes. La tesis que mantiene Campos Venuti, es que este “plan cerrado” no hubiera producido una ciudad mejor reduciendo, por ejemplo, la producción edificatoria. Al contrario, de ello hubiese surgido una ciudad peor, con la misma cantidad de producción edificatoria, determinada por el mercado privado y por las modestas intervenciones públicas, pero sin los servicios indispensables, dada la imposibilidad de expropiar las áreas necesarias para su localización y materialización. Llegaríamos a la paradoja de contar con un “capital urbano”, gracias al plan elaborado por una entidad pública, totalmente dominado por la “renta urbana”, mientras la componente productiva de las operaciones inmobiliarias resultaría infructuosa.

El monográfico de «Ciudades» se ha planteado hacia el debate sobre aquellos presupuestos que están en la base del modo de proceder al desarrollo planificado de la ciudad actual, presupuestos que están apostando, en general, por una gestión privada, reduciendo cesiones obligatorias, incluso, eludiéndolas. Cómo se está procediendo, en suma, a la construcción de ambientes urbanos privados, con lo que se eluden responsabilidades por parte de quienes se benefician de los planes y programas urbanísticos puestos en marcha por las administraciones públicas. Presupuestos que no dudan en fortalecer el modelo de la “renta del suelo”, concibiendo el desarrollo urbano como un proceso que sólo reconoce el beneficio privado que se deriva de una acción urbanizadora, ya se trate de nuevas producciones de suelo residencial o de aquellas actuaciones que se emprenden con objetivos

“regeneradores”, “rehabilitadores”, o simples, aunque rotundas, “renovaciones urbanas”. Y todo esto, con la mirada puesta en un tipo de ciudad cada vez más enfocado como una entidad privada, ausente de espacios público-colectivos y de servicios cuya utilización se realice en régimen de libertad. ¡Pagar por lo público! He ahí la gran contradicción que hoy nos asiste como ciudadanos.

Esta nueva actitud, como se puede imaginar, constituye la expresión urbana de la nueva formación social en construcción que nos asiste, formación social caracterizada por su apuesta por un nuevo orden basado en una violenta desposesión de los derechos públicos. Piénsense, en este sentido, las repercusiones que un “modelo social” semejante despliega a la hora de proceder a un proyecto de ciudad.

Estos presupuestos, el discurso que los anima, pueden proceder de posiciones administrativas, de los políticos, de los enseñantes, de los profesionales del urbanismo, de los legisladores, de los propietarios, de los filósofos, de los financieros, economistas, etc., asumiendo, todos ellos, un discurso ideológico que construyen desde su posición como colectivos sociales, como clases hegemónicas, como grupos de poder, discurso cuyo objetivo es que sea asumido por la gran mayoría, única manera de reproducir la formación social en construcción. De toda esta diversidad de opiniones, en efecto, se decanta, al final, una forma de pensar la ciudad que irradia, en estos momentos, una actitud oportunista que la presenta como algo que tiene que dejar de ser un bien colectivo, un organismo ajeno a la generación de beneficios sociales, para embarcarse en el más depurado camino que está desembocando en su privatización.

Los artículos del monográfico contienen análisis críticos que hacen referencia a posiciones teóricas al respecto; a planes en los que se contemplan alternativas que realizan los objetivos de esta Urbanística Contra-reformista; a cómo se está mostrando el modelo urbano de la “renta del suelo”; a las razones que asisten a un modelo semejante; a las consecuencias que pueden derivarse de esta ciudad-privada en construcción; y a trabajos en los que se expresan con libertad y rigor otras cuestiones que ayudan a comprender los caminos por los que está discurriendo la ciudad que margina y excluye, la ciudad que reniega de lo público, la contra-ciudad como nuevo marco donde desarrollar nuestras vidas.

En esta ocasión, hemos creído muy oportuno hacer coincidir el Editorial de la revista «*Ciudades*», con un texto escrito por Giuseppe Campos Venuti, allá por el año 2003, cuando el Plan Reformista de Roma, al que él contribuyó, estaba adoptando, por la razones que expone, aptitudes contra-reformistas. Campos Venuti insiste, sobre todo, en dos cuestiones: en la imposibilidad de la expropiación sistemática, como instrumento prioritario para desarrollar el Plan, y en la orientación de éste hacia consideraciones estructurales que permitan su concepción como un Plan que elimine expectativas a la “renta urbana”, elaborándose como un Plan abierto, lejos de configuraciones caducas y sobrepasadas, aquellas que lo presentaban como un documento cerrado y sometido a determinaciones inamovibles.

EVITAR LA CONTRA-REFORMA
URBANÍSTICA PARA EL PLAN
REGULADOR DE ROMA

Giuseppe Campos Venuti
Bolonia, 6 de junio de 2003

El nuevo Plan Regulador de Roma, que ninguna otra administración de izquierda, de los años 70/80, había realizado, constituye uno de los grandes esfuerzos de la nueva administración de centro-izquierda, elegida en 1993, que presidió el Alcalde Rutelli. Este Plan debía ser elaborado en el marco de la Reforma Urbanística nacional, apoyada por el Partido Democrático de Izquierda, allá por la mitad de los años 90, y por la nueva mayoría representada por el Ulivo, en 1996.

La Reforma partía del presupuesto referido al hecho que la expropiación del suelo, considerada, en todo momento, como el principal objetivo del urbanismo de izquierda, no era oportuna ponerla en marcha de modo sistemático, dado el enorme aumento del costo de las indemnizaciones que, por ley, correspondía abonar a los propietarios del suelo. En el transcurso del tiempo, hasta nuestros días, la jurisprudencia y las leyes se han encargado de hacer inmanejables las determinaciones derivadas de los planes, sobre todo, aquellas que estaban implicadas con acciones expropiatorias. La vigencia de dichos planes, por ejemplo, fue reducida a cinco años, transcurridos los cuales la renovación de sus determinaciones, de los vínculos que establecían, resultaba muy difícil, condicionadas, como lo estaban, a una indemnización preventiva. En esta situación, la Reforma proponía reducir drásticamente el uso de

SCONGIURARE LA
CONTRORIFORMA URBANISTICA
PER IL PIANO REGOLATORE DI
ROMA

Giuseppe Campos Venuti
Bologna, 6 gennaio 2003

Il nuovo piano regolatore per Roma –che neppure le amministrazioni di sinistra degli anni 70 e 80 avevano realizzato– è stato uno dei più importanti impegni della nuova amministrazione di centro-sinistra eletta nel 1993 con il Sindaco Rutelli. Il nuovo piano doveva essere elaborato nel quadro della riforma urbanistica nazionale, sostenuta dai Democratici di Sinistra alla metà degli anni 90 e poi dalla nuova maggioranza dell'Ulivo con il 1996.

La riforma partiva dal presupposto che ormai l'esproprio dei suoli –per anni considerato il principale obiettivo dell'urbanistica di sinistra–, non era più praticabile in modo sistematico, per l'enorme aumento subito dal costo delle indennità da corrispondere per legge alle proprietà dei suoli. Mentre, contemporaneamente, la giurisprudenza e poi la legge avevano reso ingestibili i vincoli pubblici dei piani regolatori; la cui scadenza era ridotta a cinque anni di tempo, trascorsi i quali la reiterazione del vincolo era assai difficile e comunque condizionata ad un indennizzo preventivo. In questa situazione la riforma proponeva di ridurre drasticamente l'uso degli espropri: sostituendolo con la cosiddetta “perequazione compensativa”. Cioè,

las expropiaciones, sustituyéndolas por la llamada “igualdad compensatoria” (*perequazione compensativa*). Se trataba, en suma, de eliminar las diferencias entre destinaciones públicas y privadas, en las transformaciones previstas en el Plan Regulador, asignando derechos edificatorios privados a todas las áreas objeto de intervención, a cambio de la cesión gratuita de los terrenos para el “verde” y los “servicios”, en una cuota bastante elevada, incluso, muy superior a la mitad del área intervenida. Todas las áreas sometidas a transformación, por las determinaciones del Plan, tienen, de esta manera, un tratamiento igual, “igualdad precisa” (“perequato appunto”), obteniendo la Comunidad los terrenos que le son necesarios, en “compensación” gratuita, por los derechos de edificación que el Plan asigna a la propiedad privada.

La Reforma proponía, además, hacer del Plan un documento muy flexible, evitando diseños prescriptivos, cerrados, que favorecen conocidos procesos patológicos que hacen de las “variantes sistemáticas”, de las “modificaciones” continuas, su razón de ser. Estableciendo, además, dos tipos de operaciones urbanísticas, dos maneras de proceder: mediante un “Plan Estructural”, en cuyo marco se programan, a medio plazo, las operaciones a emprender, y sucesivos “Planes Operativos” que prescriben, a corto plazo, y con dimensiones limitadas, los contenidos de aquel, en correspondencia con las exigencias que se estableciesen en cada periodo de tiempo.

El nuevo Plan Regulador preparado por la administración romana de centro-izquierda, a partir de 1994, fue elaborado en el marco de la estrategia política de la Reforma Urbanística. Adoptándose, muy pronto,

eliminando la diversità fra destinazioni pubbliche e private nelle trasformazioni previste dal piano regolatore: e assegnando diritti edificatori privati a tutte le aree di trasformazione, in cambio della cessione gratuita dei terreni per il verde e i servizi, in misura assai elevata, anche largamente superiore alla metà dell’area trasformata. Tutte le aree trasformate dal piano hanno in tal modo un eguale trattamento – “perequato” appunto –, e la comunità ottiene i terreni ad essa necessari, in ‘compenso’ gratuito dei diritti di edificazione che il piano assegna alla proprietà privata.

La riforma proponeva inoltre di non irrigidire il piano, in un disegno prescrittivo che finisce per innescare il noto patologico processo delle varianti sistematiche. Dividendo l’operazione urbanistica in due fasi: un “piano strutturale comunale” di indirizzo programmatico di medio periodo e successivi “piani operativi” prescrittivi di breve periodo e di dimensione limitata, corrispondente alle esigenze del periodo.

Tutto il nuovo piano regolatore preparato dalla amministrazione romana di centro-sinistra a partire dal 1994, è stato costruito sulla strategia politica della riforma urbanistica. Adottando subito un piano strutturale comunale –definito “piano manifesto”–, quale base programmatica delle azioni urbanistiche successive. E marginalizzando l’uso dell’esproprio quale strumento attuativo del piano, al

un Plan Estructural municipal, definido como “plan manifiesto”, como base programática de las acciones urbanísticas sucesivas a emprender, arrinconándose el uso de la expropiación, como instrumento de actuación del Plan, sustituyéndola por el mecanismo de la “igualdad compensativa” (*perequazione compensativa*). Estas dos propuestas estratégicas, impulsadas por la administración de centro-izquierda, fueron posteriormente confirmadas por los análisis de partida que sirvieron de marco metodológico para construir el nuevo Plan. Por un lado, en efecto, nos encontramos con residuos de vínculos públicos, determinaciones emanadas de Planes anteriores, que ya habían caducado, y que hacían referencia a propuestas para el “verde” y “servicios”. Estamos hablando de cerca de 7000 hectáreas de suelo, con un costo de expropiación que oscilaba de 4 a 6000 millones de las viejas liras (de 2 a 3 millones de euros), cifra imposible de pagar por el municipio. También constituía una acción intolerable hacer recaer el pago de dichas expropiaciones a costa de las posibles rentas derivadas de operaciones especulativas de suelo. Por otro lado, nos encontramos con otro residuo, esta vez, referido a derechos privados de edificación, unos 120 millones de metros cúbicos, cuya materialización equivalía a cerca de un millón de habitaciones. No habían sido utilizados durante decenios de vigencia del Plan, pero aún eran válidos. Su cancelación solo podía llevarse a cabo, de manera radical, mediante onerosas expropiaciones, o estableciendo nuevos usos, esta vez no onerosos, es decir, derivados de un Plano Paisajístico o de la institución de un Parque Natural, Nacional o Regional.

Mientras se recapitulaba en todas estas cuestiones, la fuerza

quale è stato prevalentemente sostituito il meccanismo perequativo-compensativo. Queste due scelte strategiche della amministrazione di centro-sinistra sono state ulteriormente confermate dall’analisi degli elementi di partenza sui quali costruire il nuovo piano. Infatti, da un lato esisteva un residuo di vincoli pubblici scaduti per verde e servizi per circa 7000 ettari; il cui costo di esproprio varia da 4000 a 6000 miliardi di vecchie lire (da 2 a 3 miliardi di euro), cifra impossibile da reperire per il Comune e che, comunque, è intollerabile sia pagata alla rendita fondiaria urbana speculativa. Dall’altro lato esisteva un residuo di diritti privati di edificazione per 120 milioni di metri cubi, pari a circa un milione di stanze; non utilizzati durante i decenni di vigenza del piano, ma ancora validi e cancellabili radicalmente solo con espropri onerosi o con la sovrapposizione di nuovi vincoli non onerosi, cioè derivanti da un Piano Paesistico o dalla istituzione di un Parco Naturale nazionale o regionale.

E’ necessario ricordare che nel frattempo le forze politiche di centro-sinistra si schieravano apertamente per la riforma urbanistica e le sue strategie; marginalizzando l’opposizione ideologica dei pochi estremisti rimasti ancorati all’esproprio generalizzato e alla pianificazione rigida legata ad un unico strumento prescrittivo. Purtroppo, però, mentre la Regione Toscana a maggioranza di centro-sinistra, adottava una legislazione

política de centro-izquierda se alineaba, abiertamente, por la Reforma Urbanística y su estrategia, tratando de marginar a aquella otra oposición ideológica representada por los pocos extremistas que se aferraban a la expropiación generalizada y a la planificación rígida vinculada a un único instrumento prescriptivo. Por desgracia, sin embargo, mientras que la Región Toscana tenía mayoría de centro-izquierda, y adoptaba una legislación regional vinculada con la estrategia de la Reforma, la Región Lazio, siempre con mayoría de centro-izquierda, adoptaba una Ley Regional que contradecía la citada estrategia. De esta manera, el Plan de Roma se vio privado de uno de sus puntos de apoyo con más capacidad de innovación: La posibilidad de ser aprobado como Plan Estructural, es decir, del instrumento que, como primera medida, no establecía vínculos prescriptivos públicos ni privados, tampoco, el consiguiente dimensionamiento de los mismos. La reciente polémica, abierta por todos aquellos que se han opuesto a la Reforma Urbanística, contribuyendo, al mismo tiempo, a elaborar la Ley contra-reformista de la Región Lazio, se ha desarrollado ante la imposibilidad de adoptar, en Roma, un Plan Estructural programático que actuaría, sucesivamente, con Planes Operativos Prescriptivos. El dimensionamiento de las previsiones privadas quedó restituido, obligatoriamente, en la legislación regional contra-reformista, la cual ha obligado al nuevo Plan a dimensionarse siguiendo las determinaciones, los vínculos, que se establecían en el viejo Plan. Y para hacer más difícil la situación, he de mencionar el hecho que, después de tanto tiempo perdido por el obstrucionismo de los maximalistas, aquellos que apuestan por la expropiación, y de los años

regionale legata alla strategia della riforma, la Regione Lazio, sempre a maggioranza di centro-sinistra, adottava una legge regionale che contraddiceva la strategia riformista. E il piano di Roma si trovò privato in tal modo di uno dei suoi punti di appoggio innovativi: la possibilità di essere adottato come piano strutturale, strumento cioè che in prima istanza non stabilisce i vincoli prescrittivi pubblici e privati e il conseguente dimensionamento. La recente polemica, aperta proprio da coloro che a suo tempo hanno osteggiato la riforma urbanistica ed elaborato la legge controriformista della Regione Lazio, nasce proprio per la impossibilità di adottare a Roma un piano strutturale programmatico da attuare successivamente con piani operativi prescrittivi. Il dimensionamento delle previsioni private era infatti reso obbligatorio dalla legislazione regionale controriformista che ha costretto il nuovo piano a misurarsi direttamente con le residue previsioni private del vecchio piano. A rendere più difficile la situazione, contribuisce poi il fatto che, dopo il tempo perso per l'ostruzionismo dei massimalisti legati all'esproprio e gli anni trascorsi in attesa degli esiti della Commissione Bicamerale, la maggioranza di centro-sinistra in Parlamento non ha fatto in tempo ad approvare la riforma urbanistica: anche se il testo approvato in Commissione alla Camera, promosso dai Democratici di Sinistra e dall'Ulivo, sceglie per i

transcurridos en espera de los progresos legislativos de la Comisión Bicameral, la mayoría de centro-izquierda en el Parlamento no ha llegado a tiempo para proceder a la aprobación de la Reforma Urbanística, incluso si el texto aprobado en la Comisión correspondiente, propuesto por los Demócratas de Izquierda y por el Ulivo, estableciese, para los Planes Comunales, la propuesta del Plan Estructural Programático y, como mecanismo de actuación, la igualdad-compensativa (*perequazione compensativa*), tal y como se ha utilizado en Roma.

Todos estos acontecimientos político-legislativos, y la enorme complejidad de construir un Plan Regulador que pusiese el énfasis en la prescripción urbanística, para un Municipio cuya superficie es algo inferior a la de la provincia de Milán, permitieron, a la segunda administración municipal de centro-izquierda del alcalde Rutelli, adoptar en Junta el nuevo Plan para Roma en otoño del 2000, iniciando el camino hacia su aprobación, sometiendo el Plan a la consideración de las Circunscripciones correspondientes. La dimisión de Rutelli, candidato del centro-izquierda a las elecciones generales de la primavera del 2001, interrumpieron el proceso de adopción del Plan, emprendiéndose, de nuevo, después de constituida la nueva mayoría de centro-izquierda con el nuevo Alcalde Veltroni. La mayoría conformada se comprometía a la adopción del nuevo Plan para Roma elaborado por las administraciones precedentes de centro-izquierda, no sin aprovechar la ocasión para aportar alguna mejora al proyecto de año 2000. Emblemática fue, por ejemplo, la corrección del trazado de la línea C del metro, necesaria para comunicar con la nueva Ciudad de la Música. Así como

piani comunali la soluzione del piano strutturale programmatico e quale meccanismo attuativo la soluzione perequativo-compensativa utilizzata anche a Roma.

Queste vicende politico-legislative e l'enorme complessità di costruire un piano regolatore direttamente prescrittivo, per un Comune la cui superficie è di poco inferiore a quella della provincia di Milano, hanno, comunque, consentito alla seconda amministrazione comunale di centro-sinistra del Sindaco Rutelli di adottare in Giunta il nuovo piano per Roma nell'autunno 2000 e di iniziare l'iter per l'adozione sottoponendo il piano alle Circoscrizioni. Le dimissioni del Sindaco Rutelli, candidato premier del centro-sinistra alle elezioni nazionali della primavera 2001, hanno interrotto il processo di adozione del piano; operazione ripresa dopo il nuovo successo della maggioranza di centro-sinistra del nuovo Sindaco Veltroni. La maggioranza confermata, confermava anche il suo impegno ad adottare il nuovo piano per Roma elaborato dalle precedenti amministrazioni di centro-sinistra; non senza approfittare dell'occasione per apportare alcuni miglioramenti al progetto già pronto nel 2000. Emblemática la correzione del tracciato per la linea C della Metropolitana, necessaria per collegare anche la nuova Città della Musica. Così come l'impegno per il trasporto su ferro, suggeriva di operare un trasferimento di diritti edificatori su

el empeño por el transporte ferroviario, sugiriéndose operar mediante una transferencia de derechos edificatorios sobre las áreas en torno a las estaciones ferroviarias. En sustancia, la nueva mayoría confirmaba plenamente la línea de política urbanística que había guiado la no fácil construcción del Plan y su éxito altamente satisfactorio.

La derrota de la coalición de centro-izquierda, en las elecciones de 2001, produjo una comprensible división entre las fuerzas políticas vencidas, beneficiándose de esta situación, aunque sin éxito, todos aquellos que, en materia urbanística, se habían opuesto, dadas sus posiciones maximalistas, a la reforma de la ley y del Plan, apostando, como objetivo emblemático, por golpear el Plan de Roma, el cual representaba, en el marco de la corriente reformista, el ejemplo más significativo. Con una actitud, ciertamente, no antagonista, aunque sí revisionista. Es la misma línea maximalista que consideraba, allá en 1968, que la política reformista, emprendida para la ciudad de Bolonia, no era más que un intento por racionalizar el capital, política combatida, en los inicios de los años 90, por el gobierno de la ciudad y del territorio, sostenidos, ambos, por los Demócratas de Izquierda. El enfrentamiento, a propósito de la estrategia urbanística del Plan, tuvo lugar al finalizar el año 2002, sin valorar las consecuencias que esta operación podría comportar, consecuencias a las que tenían que hacer frente todas las fuerzas políticas y culturales que, en Roma y fuera de Roma, se responsabilizaban de la adopción de las opciones políticas pertinentes, tanto locales como nacionales, pero no parece que se tuvieron en cuenta.

aree circostanti le stazioni del ferro. In sostanza però la nuova maggioranza confermava pienamente la linea di politica urbanistica che aveva guidato la non facile costruzione del piano e il suo esito altamente soddisfacente.

La sconfitta della coalizione di centro-sinistra alle elezioni del 2001 ha prodotto comprensibili divisioni fra le forze politiche battute; e di questa situazione hanno approfittato coloro che in materia urbanistica avevano osteggiato su posizioni massimaliste, ma senza successo, la riforma della legge e del piano. Scegliendo per la rivalsa come obiettivo emblematico da colpire proprio il piano regolatore di Roma, che della linea riformista rappresenta l'elemento più significativo; con un atteggiamento che non è certo antagonista, ma piuttosto revisionista. E' la stessa linea massimalista, con la quale nel 1968 venne considerata organica alla razionalizzazione capitalista la politica riformista dell'urbanistica bolognese e all'inizio degli anni 90 fu combattuta la scelta legislativa riformista per il governo delle città e del territorio sostenuta dai Democratici di Sinistra. E lo scontro sulla strategia urbanistica del piano si è sviluppato sul finire del 2002, senza valutare le conseguenze che questa operazione comporta; e a queste conseguenze, tutte le forze politiche e culturali che a Roma e fuori Roma hanno la responsabilità delle scelte politiche locali e nazionali vanno richiamate, perché sembrano invece non tenerne alcun conto.

Esta oposición, explícita sólo por unos meses, puso en discusión, en efecto, una línea que ha sido, desde 1994, la opción consciente, e innovadora, de la mayoría del centro-izquierda en el Ayuntamiento de Roma. Siguiendo esta línea se estaba elaborando, desde 1994, el nuevo Plan para Roma, así como la alternativa, precipitadamente formulada, a propósito de su recta final de llegada, lo que no implicaba una modesta corrección del trabajo desarrollado durante ocho años, pero sí un radical rechazo. Este rechazo significaba, para la mayoría del centro-izquierda al Ayuntamiento de Roma, la ruptura radical de la nueva administración del Alcalde Veltroni con las dos administraciones precedentes de Rutelli, ambas de centro-izquierda, así como el rechazo con respecto a línea urbanística sostenida durante un decenio por los Democráticos de Izquierda, dentro y fuera del Ayuntamiento de Roma. Y en particular, el rechazo de parte del centro-izquierda que defendía la reforma urbanística en el Parlamento. De la gravedad de este recorrido político no parecían ser conscientes los proponentes, tampoco, parte de aquellos que les daban crédito, minimizándola y considerándola un modesto compromiso a tomar en consideración. El hecho es que esta opción contra-reformista negaba, abiertamente, el trabajo de dos mandatos administrativos del centro-izquierda en Roma, lo que implicaba, a pesar de la gravedad de esta situación, contar con ello y aceptarlo.

Lo que se sugirió, ocho años después, para el Plan de Roma, no fue, en modo alguno, un modesto compromiso. Fue el rechazo radical de las posiciones de la urbanística reformista. Estas posiciones consideran un delito político y cultural instrumentar la expropiación sistemática como base de la concesión

Questa opposizione, resa esplicita solo da pochi mesi, mette infatti in discussione una linea che è stata dal 1994 la scelta consapevole e innovativa della maggioranza di centro-sinistra al Comune di Roma. E' su questa linea che dal 1994 è stata costruito il nuovo piano per Roma e le alternative avventatamente formulate sulla dirittura d'arrivo, non rappresentano un modesto ritocco del lavoro svolto durante 8 anni, ma una sua radicale sconfessione. Questa sconfessione significherebbe per la maggioranza di centro-sinistra al Comune di Roma, la rottura radicale della nuova amministrazione del Sindaco Veltroni con le due amministrazioni Rutelli, sempre di centro-sinistra; e la rottura con una linea urbanistica sostenuta per un decennio dai Democratici di Sinistra dentro e fuori dal Comune di Roma. E' in particolare la sconfessione da parte del centro-sinistra della linea sostenuta per la riforma urbanistica in Parlamento. Della gravità di questa scelta politica non sembrano essere consapevoli i proponenti, ma anche una parte di coloro che ad essa danno credito, minimizzandola e considerandola un modesto compromesso da prendere in considerazione. Mentre questa scelta controriformista rinnega apertamente il lavoro di due mandati amministrativi del centro-sinistra a Roma; ed è con la gravità di questo atto, che bisognerebbe fare i conti, se lo si accettasse.

Quello che dopo otto anni viene suggerito per il piano di Roma non è, infatti, in alcun modo un modesto compromesso. E' il rifiuto radicale delle posizioni di urbanistica riformista. Queste posizioni ritengono un relitto

del Plan municipal. A ese procedimiento, contraponen una nueva concesión basada sobre la igualdad compensativa (*perequazione compensativa*). La posición reformista considera que, con los precios actuales de los terrenos se asume desangrar, económicamente, a los Ayuntamientos, concediendo beneficios a la renta urbana especulativa, lo que equivale a un suicidio económico y político. En contraste con esta posición, la colectividad debe pretender de los operadores inmobiliarios, aquellos que hacen usos de los derechos de edificabilidad, concesiones a los Ayuntamientos, entre otros, la concesión gratuita compensativa que permita disponer de áreas, necesarias para la ciudad, donde localizar los servicios.

Sobre la base de estas posiciones se ha construido el nuevo Plan para Roma. Cancelar la opción “compensativa”, para sustituirla por la expropiación sistemática, como proponen los contrarreformistas, significa poner el Plan al servicio de la renta del suelo, haciendo recaer sobre la colectividad una carga insopportable. Carga que, por otra parte, no podrá ser nunca pagada, haciendo del Plan, así modificado, un instrumento inviable y mentiroso. Generalizando, a su vez, una opción que, para Roma, se mantiene, desde hace decenios, en las áreas destinadas a la edificación económica y popular, donde los servicios faltan porque los terrenos no han podido ser nunca expropiados. Y si, por reducción el absurdo, el Ayuntamiento de Roma dispusiese de los millones necesarios para las expropiaciones tan queridas por los contra-reformistas, estos millones deberían dedicarse para realizar el “metro”, una infraestructura que, para la ciudad de Roma, constituye, indudablemente, al día de hoy, el servicio, con mucho, más necesario.

politico e culturale superato l'esproprio sistematico posto a base della concezione del piano comunale; e ad esso contrappongono una concezione nuova basata sulla perequazione compensativa. Le posizioni riformiste ritengono che, con i prezzi attuali dei terreni, accettare di dissanguare i Comuni a vantaggio della rendita fondiaria urbana speculativa, equivale ad un suicidio economico e politico. E che, invece, la collettività debba pretendere dagli operatori immobiliari che usano i diritti di edificabilità concessi dai Comuni, la cessione gratuita compensativa di tutte le aree necessarie per la città.

Sulla base di quelle posizioni è stato costruito il nuovo piano per Roma. Cancellare le scelte compensative per sostituirle con l'esproprio sistematico come propongono i contrariformisti, significa porre il piano al servizio della rendita fondiaria, attribuendo alla collettività un onere insopportabile. Onere che, infatti, non sarà mai pagato, rendendo il piano così modificato inattuabile e bugiardo; generalizzando una scelta che a Roma dura da decenni nelle aree per edilizia economica e popolare, dove i servizi mancano perché i terreni relativi non sono mai stati espropriati. E se, per assurdo, il Comune di Roma disponesse dei miliardi necessari per gli espropri tanto cari ai contrariformisti, ebbene quei miliardi andrebbero spesi per realizzare la metropolitane che a Roma sono indubbiamente oggi il servizio di gran lunga più necessario.

¿Cómo es posible prescindir en Roma, de los argumentos reformistas, poniendo el Plan de la ciudad en manos de la “renta urbana”? ¿Cómo es posible que esta propuesta se geste partiendo de presuntas posiciones de izquierda y ambientalistas? Todo ello, por defender la ideología del crecimiento cero, cuantitativamente hablando, para la producción edificatoria, cuando la única posición lógica es aquella garantiza la calidad para cualquiera de las previsiones del Plan. ¿Han olvidado estos ideólogos contra-reformistas que no es tanto la disponibilidad de áreas edificables sino, más bien, la demanda solvente de viviendas u oficinas, lo que regula la producción edificatoria? ¿Y que, por tanto, la primera garantía que hoy un Plan debe proporcionar, está representada por la calidad de las intervenciones realizables, es decir, el “verde”, “servicios” y “accesibilidad”?

Razón por la cual, si las tesis maximalistas apuestan, abiertamente, por un Plan ultimado, cerrado, aunque esta postura fuese exitosa, no produciría una ciudad mejor reduciendo la producción edificatoria. Al contrario, daría lugar a una ciudad peor, con la misma cantidad de producción edificatoria, determinada por el mercado privado y por las modestas intervenciones públicas, pero sin los servicios indispensables, ante la imposibilidad de expropiar las áreas necesarias para ellos. Se conseguiría el paradójico resultado que supondría la presencia de un capital urbano, cuya estructura interna estaría, gracias al Plan del ente público, totalmente hegemonizado por la renta del suelo, mientras la componente productiva de las operaciones inmobiliarias sería infructuosa.

Come è possibile rovesciare a Roma la linea riformista per mettere il piano della città nelle mani della rendita fondiaria urbana? Come è possibile che questa proposta nasca partendo da presunte posizioni di sinistra e ambientaliste? Il tutto per difendere l’ideologia dell’opzione zero quantitativa sulla edificazione, quando l’unica posizione logica è quella relativa alla garanzia qualitativa per qualunque previsione di piano. Gli ideologi controriformisti hanno forse dimenticato che non è tanto la disponibilità di aree edificabili, ma piuttosto la domanda solvibile di abitazioni o uffici a regolare la produzione edilizia? E che, dunque, la prima garanzia che oggi un piano urbanistico deve fornire, è rappresentata dalla qualità degli interventi realizzabili: e cioè verde, servizi e accessibilità.

Ragion per cui se le tesi massimaliste scese in campo apertamente a piano ultimato avessero successo, queste tesi non produrrebbero una città migliore riducendo la produzione edilizia; ma al contrario ne sortirebbe una città peggiore, con la stessa quantità di produzione edilizia, determinata dal mercato privato e dai modesti interventi pubblici, ma senza i servizi per l’impossibilità di espropriare le aree necessarie. Si otterrebbe il paradossale risultato di un capitale urbano, all’interno del quale, lo scontro sarebbe, grazie al piano dell’ente pubblico, totalmente egemonizzato dalla rendita fondiaria, mentre la componente produttiva delle operazioni immobiliari risulterebbe soccombente.

Una última cuestión, que merece la pena comentar, es la agresión contrarreformista al Plan de Roma que no hace referencia, directamente, a esta ciudad en concreto. Se trata de la difusión que ha tenido lugar en Italia a propósito de la defensa de la reforma urbanística, de la que el Plan de Roma constituye uno de sus ejemplos más emblemáticos. Si el Plan reformista se ha implementado en Roma, se demuestra, con ello, que la batalla contra la desregulación propuesta en Milán, con el rechazo ideológico del Plan y el relanzamiento la Ley Nacional, en preparación, propuesta por la mayoría de derechas, puede ser superada con un Plan reformista factible, sostenido con leyes regionales reformistas. Si fuese cancelada en Roma la opción reformista, sustituyéndola por la vieja y superada solución maximalista de la expropiación sistemática, una solución, como decimos, inútil e ineficaz, resultaría muy difícil justificar, en todo el país, el rechazo ideológico del Plan, porque a éste se le incorporarían connotaciones ideológicas, estériles, nihilistas, burocráticas. Y en la comparación, la ideología de anti-plan resultaría ganadora.

Por todas estas motivaciones me auguro que el alcalde Veltroni, y su mayoría de centro-izquierda en el Ayuntamiento de Roma, tengan a bien la capacidad de valorar a fondo la situación, de medir la amplitud de lo que está en juego y los graves riesgos que una elección equivocada produciría sometiendo la decisión, a propósito del Plan de Roma, al clima de divisiones personales y de corrientes que mueven el centro-izquierda, evitando absolutamente que aquel Plan se utilizado como instrumento para profundizar en dichas divisiones. Y relanzando, en concreto, el reformismo sin adjetivos, del cual el

Un'ultima ricaduta dell'aggressione controriformista al piano di Roma non può essere trascurata, anche se non riguarda Roma direttamente. Lo scontro in atto nel paese per la difesa dell'urbanistica riformista, considera giustamente il piano di Roma una soluzione emblematica. Se il piano riformista ha successo a Roma, sarà la concreta dimostrazione che la battaglia contro la deregulation proposta a Milano con il rifiuto ideologico del piano e rilanciata con la legge nazionale in preparazione dalla maggioranza di destra, può essere vinta con un piano riformista concretamente attuabile, sostenuto con leggi regionali riformiste. Se a Roma la soluzione riformista fosse invece cancellata e sostituita con la vecchia e superata soluzione massimalista dell'esproprio sistematico, una soluzione ormai naufragata e inutilizzabile, diventerebbe ben difficile contrastare in tutto il Paese il rifiuto ideologico del piano; perché del piano resterebbero i connotati ideologici, sterili, nihilisti, burocratici. E nel confronto, l'ideologia dell'antipiano risulterebbe facilmente vincente.

Per tutte queste motivazioni mi auguro che il Sindaco Veltroni e la sua maggioranza di centro-sinistra al Comune di Roma, abbiano la capacità di valutare a fondo la situazione, di misurare l'ampiezza della posta in gioco e i gravi rischi che una scelta sbagliata produrrebbe sottponendo la decisione sul piano di Roma al clima di divisioni personali e di corrente che squassano il centro-sinistra, evitando assolutamente che quel piano sia utilizzato come strumento per approfondire quelle divisioni. E rilanciando in concreto il

Plan Urbanístico de Roma representa un ejemplo de innovación, un patrimonio y un acontecimiento de gran relieve para todas las fuerzas democráticas y de izquierda.

riformismo senza aggettivi, di cui il piano urbanistico per Roma rappresenta un esempio innovativo e qualificante, un patrimonio e un successo di grande rilievo per tutte le forze democratiche e di sinistra.

Valladolid, abril de 2015

EDITORIAL

The truth is that if each individual took and brought to an end the good he is capable of and provided it to the country's common wellbeing, cities would experiment less disgraces and forth they would reach prosperity".

«Phoenician women», Euripides, 411 BC.

We live times where those principles that oriented the so called "Reformist Urbanism" are falling in disuse, giving way, precisely, to the politic-administrative practices to which that reform faced against. It could be said that we assist to an authentic "counter-reform", which is dismissing the urban assumptions born under the support of the rationality developed, back in the 1960's, first in Italy, and then extended to the rest of Europe, especially in Spain. We refer, among others, to the contributions that, in this sense, were framed in the urban task, both in its projecting and administrative aspects, developed by Campos Venuti, from its implications with municipal administrations in Emilia Romagna.

The principles of "Reformist Urbanism" have been exposed and verified in multiple occasions. The common factor of them all is the plan for a balanced urban development, obtaining real alternatives to the "land's rent urban model", providing the establishment of an opportunity equity for every citizen. This equity would materialize in universal access to urban services. For such, at least, two conditions should take place: availability of public land where to locate and materialize them, even as a cession of it as a proportional part to take from those private properties which take benefit from urban decisions taken by local administrations, or as an expropriatory decision. The aim is, after all, to guarantee the public in the city, establishing, for it, the responsibilities in which local administrations and private urban agents should incur.

Let's remember, in this sense, the discussion held by Campos Venuti with certain left-wing politic formations during the redaction of the last Plan for the city of Rome. In an allegation sent to this city's Mayor, back in year 2003, entitled «To avoid the Urban Counter-reform for the Regulating Plan of Rome», Campos Venuti pointed the finger at those who transform the expropriation procedure into the main instrument for the Plan management.

The controversy is already set, and with it one of the matters to develop in Monographic Dossier of this issue of «Ciudades»: does land property, held by the municipality by the expropriation, guarantee the start-up of urban policies tending to enhance the public in the city? Is it possible to ensure this guarantee through those other procedures which canalize this availability with mandatory cessions coming from urban agents, even owners or promoters? Independently of the management procedure, the attitude facing the ways of proceeding to enforce the equity that must characterize "Reformist Urbanism" should be clear.

From Campus Venuti's viewpoint, in effect, the expropriation support would mean to accept its paralyzing effects, as municipalities should count on budgets difficult to manage within the current economic situation in order to proceed to that one. The alternative is to resort to other procedures that imply to burden on the shoulders of owners-promoters-financiers the obtaining of the necessary land to guarantee the public, infrastructures and services location and materialization within the city. Perhaps counter-reformist ideologists, as Campus Venuti states, have forgotten that what must regulate construction works isn't building land availability but, above all, solvent demand for housing or offices. As a consequence, the first guarantee provided by a Plan should be the quality of the interventions to carry out: that is, the green, services and accessibility.

Thus, the question arisen is the option for a "closed plan", in which the expropriations that should be carried out are established, either for the spatial materialization of public services and infrastructures, or to rationalize a demand of land. In the first case, these actions (materialization of public services and infrastructures) are subordinated to the availability of financial resources, ensuring a strategy for the future. In the second case, the rationalization of land demand, applying the corresponding compulsory assignments, is derived from real needs for housing, offices, etc. Campos Venuti arguments that this "closed plan" wouldn't have produced a better city by reducing, for example, building production. On the contrary, a worse city would have come out of it, with the same load of building production, determined by both private market and modest public interventions, but lacking essential services because of the impossibility of expropriating the areas required for its location and materialization. Then, paradoxically, we would count on an "urban capital", thanks to the plan designed by a public entity, totally dominated by "urban rent", while productive component of property transactions would be unsuccessful.

Monographic section of «Ciudades» proposes the discussion on those assumptions that are at the base of the modus operandi for a planned development of present-day city; assumptions that in general bet on private management, reducing compulsory assignments or even avoiding them. In short, the modus operandi for private urban environments construction, with what those who benefit from the urban plans and programs started up by public administrations avoid responsibilities. These assumptions have no hesitation in enforcing the "urban rent" model, conceiving urban development as a process that only admits the private benefit derived from an action of urbanization, regarding either new productions of residential land or that activities performed with "regenerators", "rehabilitating" objectives, or simple but definitive "urban renovations". And all this, looking at a kind of city more and more focused like a private entity, lacking public-collective spaces and services used under the rules on freedom. To pay for the public! This is the major contradiction that attends all of us as citizens nowadays.

This new attitude, as you might guess, represents the urban expression of the ongoing new social structure that assists us; a social structure that bets on a new order based on an aggressive dispossession of public rights. Let's consider, in this sense, the repercussions displayed by such a "social model" when drawing up a city project.

These assumptions, the lecture that encourage them, may come from administrative, politicians, teachers, urbanism professionals, legislators, owners, philosophers, financiers, economists, etc. All of them accept an ideological speech constructed from their social collectives, hegemonic classes, power groups position, aiming at the acknowledgment of that speech by a large majority. That is the only way of reproducing the social structure under construction. In effect, a way of thinking the city finally derives from all these diverse opinions. This one radiates an opportunistic attitude which presents this city as something that should leave its nature of shared asset, dedicated to provide social benefits, to take the most refined path leading to its privatization.

Papers of Monographic Dossier present critical analysis referring to theoretical viewpoints on the subject; plans taking into account alternatives which aim at this Counter-reformist Urbanism's objectives; the modus operandi of "land rent" urban model; the reasons for the acceptance of such a model; the consequences which could derive from this private city under construction; and, lastly, writings expressing freely and firmly other matters that help us to understand the paths by which the city that marginalizes and excludes, the city that rejects the public, the counter-city as a new frame to develop our lives, flows.

On this occasion, we have felt that it is very appropriated to make journal «Ciudades» Editorial coincide with a text written by Giuseppe Campos Venuti in 2003. At the time, Rome Urban Development Plan, to which he had contributed, was taking counter-reformist aptitudes. Campos Venuti insists mainly on two aspects: first of all, on the impossibility of a systematic expropriation, as a prior tool in order to develop the Plan; also, on this Plan's focus on the structural considerations aiming at its conception as a Plan eliminating "urban rent" expectations. This way, the Plan would be elaborated as an open Plan, far from outdated and surpassed configurations, that is, far from those who presented it as a closed document, submitted to fix decisions.

Valladolid, April 2015

Dossier Monográfico

Monograph Dossier

URBANISMO, CRISIS Y AUSTERIDAD

URBANISM, CRISIS AND AUSTERITY

Álvaro SEVILLA-BUITRAGO *

RESUMEN

La actual recesión constituye una oportunidad para explorar la relación entre crisis económicas y producción del espacio. Este artículo esboza un marco de análisis para entender el rol de los procesos de reestructuración urbana y territorial en la formación, gestión y resolución de las crisis capitalistas, y viceversa, para comprender los períodos de crisis como etapas clave en la historia de la urbanización y la evolución de las técnicas urbanísticas. En primer lugar se realiza un rápido recorrido por varios episodios históricos de crisis, mostrando el papel estratégico de la transformación del medio construido en los mismos. Tras un breve análisis de las causas de la burbuja inmobiliaria española y su pinchazo, el trabajo sugiere que el nuevo “urbanismo de la austeridad” profundizará las prácticas abiertas por la urbanización neoliberal de las últimas décadas. Una vez estudiadas las principales características de este nuevo ciclo de destrucción creativa urbana, el artículo concluye con una serie de propuestas críticas para el desarrollo de un urbanismo alternativo basado en los principios de justicia y democracia socioespacial.

Palabras clave: urbanismo, crisis, austeridad, gran recesión, burbuja inmobiliaria española, capitalismo, neoliberalismo, mercado inmobiliario.

ABSTRACT

The current recession provides an opportunity to explore the interrelation of economic crunches and the production of space. This article outlines an interpretive framework to probe the fundamental role of urban and territorial restructuring in the formation, management and resolution of capitalist crises and, conversely, to understand periods of crisis as key stages in the history of urbanization and the development of planning techniques. I begin with a cursory review of several historical episodes of crisis, showing the strategic role played by the transformation of the built environment in these periods. After a brief analysis of the causes of the real estate bubble and subsequent bust in Spain, I suggest that the emerging “austerity urbanism” will deepen the agenda of neoliberal planning in recent decades. The article studies the main features of the forthcoming cycle of urban creative destruction and concludes with a series of critical proposals that could contribute to developing an alternative urbanism based on the tenets of sociospatial justice and democracy.

Keywords: urbanism, crisis, austerity, Great Recession, Spanish real estate bubble, capitalism, neoliberalism, real estate market.

* Álvaro Sevilla-Buitrago (alvaro.sevilla@upm.es) es Profesor Contratado Doctor, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid, España.

“El capitalismo ha sido capaz de atenuar (si no de resolver) sus contradicciones internas durante un siglo... No podemos calcular a qué precio, pero sabemos cómo lo logró: ocupando espacio, produciendo espacio”.

«The survival of capitalism», Henri Lefebvre

1. Introducción

La figura 1 –una representación de la evolución histórica del sector de la construcción en EE.UU.– ilustra las dos premisas de las que quisiera partir. En primer lugar, el capitalismo es un sistema con una tendencia endémica a la crisis. Los colapsos económicos y las recesiones son aspectos estructurales a su desarrollo, el resultado de un proceso continuo y contradictorio de expansión y contracción del valor (Harvey, 2012). En su evolución histórica este sistema atraviesa sucesivos régimenes regulatorios que se articulan precisamente en torno a la aparición y superación de sucesivas crisis de sobreacumulación (Aglietta, 1979). La recesión actual no es, por tanto, una excepción sino una manifestación más de una dinámica que invita a un análisis comparativo con episodios históricos previos. En segundo lugar, el gráfico permite intuir que la producción del espacio –en este caso en su expresión más básica de creación material del medio construido– es un elemento clave en la dinámica de acumulación de capital, su reproducción y su crisis. Las configuraciones espaciales operan a distintos niveles de la formación social, como medios y enclaves de producción, como fuerzas productivas o relaciones sociales, como aparatos de gobierno o representaciones colectivas, etc. (Lefebvre, 2013). La circulación del capital se apoya en una reorganización constante de esas configuraciones espaciales a varias escalas, no sólo para ampliar los territorios que producen y generan valor, sino también como estrategia para asegurar la absorción de capital excedente.

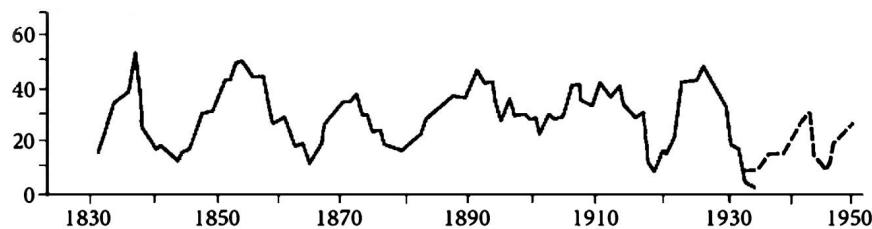


Fig. 1. Actividad en la construcción en EE.UU. en \$/cápita (dólares constantes 1913). Obsérvese la regularidad de la condición cíclica del sector.

Fuente: Harvey (2012, p. 43).

La instrumentalización capitalista del espacio es especialmente intensa durante las crisis económicas. En estas etapas la propia destrucción creativa de las formaciones territoriales se convierte en una herramienta esencial para la gestión de la crisis (Brenner y Theodore, 2002). Así, Harvey (2006) habla de “arreglos

espaciales” (*spatial fixes*¹) a corto y medio plazo para las crisis capitalistas. Entre otros medios, el capitalismo tiende a superar las recesiones a través de reestructuraciones espaciales internas (reorganización del espacio capitalista) y externas (expansión a espacios no capitalistas) que permiten el desplazamiento y aplazamiento de contradicciones geográfica y temporalmente. En un trabajo más reciente Harvey, (2014) amplía esta idea defendiendo que el capitalismo traslada constantemente sus contradicciones de un momento productivo a otro, de un sector económico a otro, de una escala a otra, o entre estos distintos elementos. Al desplazar conflictos que aparecen con carácter local y son específicos a un contexto, a otras dimensiones, el capital reconfigura sin cesar los límites a la acumulación. Sin embargo este procedimiento se limita a reproducir las contradicciones del sistema a otro nivel. En el largo plazo no hay evasión o “arreglo espacial” posible para el sistema. Las crisis locales pueden terminar generando depresiones globales.

Este esquema de análisis permite, por ejemplo, comprender la distribución y circulación espacial de la crisis actual. Desde su eclosión en 2007-2008 la crisis se ha reproducido internacionalmente a través de distintos sectores económicos siguiendo vectores horizontales (una redistribución “territorial” de la crisis) y verticales (una redistribución “escalares”). Un conflicto que estalló en EE.UU. se extendió por todo el planeta para centrarse después especialmente en la UE y en ciertos países del sur europeo, profundizando los patrones de desarrollo geográfico desigual preexistentes. Por otra parte, la crisis ha pasado de ser un problema regional (ciertos estados de EE.UU.) a adoptar una escala global, a concentrarse en países específicos y de éstos a regiones e incluso ciudades concretas. He ahí dos sentidos del “arreglo espacial” de la crisis actual.

Este mecanismo de desplazamiento espacial está presente no sólo en el intento de resolución de la crisis, sino también en su origen; como explicaré más adelante, el despegue de la fiebre inmobiliaria en varios países fue de hecho una estrategia de salida de crisis de realización de capital previas, tanto en EE.UU. como en Europa. Esto demuestra que la absorción de capital excedente por el medio construido en un determinado momento proporciona sólo una solución temporal a los problemas; solución que, de hecho, puede generar un conflicto aún más profundo en una etapa de desarrollo posterior. Esta dinámica es sumamente relevante para la crítica al planeamiento y su rol en el ascenso y caída del “ladrillo” en los años recientes en nuestro país. La producción del espacio bajo el capitalismo es un proceso lleno de tensiones y dificultades. El intento de gestión racional de dicho proceso –como el ofrecido por las manifestaciones más lúcidas del urbanismo reformista– es siempre abandonado en el medio y largo plazo. La circulación del capital a través del medio construido –un fenómeno inevitable para su reproducción ampliada– requiere una reconfiguración sistemática y siempre expansiva de las formaciones espaciales heredadas con el fin de evitar la obsolescencia y la devaluación, y como base material para nuevas rondas de inversión y acumulación. En ese sentido, la especulación inmobiliaria y la constante urbanización y reurbanización del medio no son una desviación, sino un aspecto esencial de la supervivencia del capitalismo.

¹ El término *spatial fix* es de difícil traducción por su doble sentido: “solución”, “arreglo”, pero también “fijación”, en referencia tanto a la noción de “capital fijo” como al modo en que el capital se fija al medio construido a través de su entrada en los mercados inmobiliarios. Se opta aquí por la traducción “arreglo espacial” por ser la consolidada en estudios previos.

Estas transformaciones espaciales requieren y al mismo tiempo desencadenan procesos de cambio institucional, nuevos modos de gobierno urbano y territorial, nuevas formas de intervención, etc. Cada fase del capitalismo genera marcos regulatorios particulares que producen sus correspondientes regímenes históricos de políticas regionales y urbanas, con articulaciones específicas del sector público y el sector privado, una coordinación particular de los distintos niveles del estado, y una interrelación propia entre las prácticas de planificación y otros momentos en la producción del espacio.

2. Las crisis, ayer

Será útil, en este punto, volver la vista atrás para intentar comprender brevemente cómo se ha manifestado la dinámica que acabo de describir en diversos episodios históricos y cómo ésta ha influenciado la transformación de las políticas urbanas y la planificación en el pasado. Como veremos, cada etapa, cada régimen regulatorio privilegia ciertas escalas, territorios y agencias en el despliegue de nuevas rondas de destrucción creativa del espacio en tiempos de crisis. Las ciudades y el proceso urbanizador, en consecuencia, adoptan diversos roles en momentos sucesivos de reestructuración económica y espacial; las técnicas urbanísticas, por su parte, son reimaginadas en las diversas estrategias destinadas a gestionar y superar épocas de depresión. En los siguientes ejemplos exploraré brevemente diversas formas de conexión de economía política y producción del espacio, mostrando además su influencia en la transformación de las estructuras financieras y los modos de gobernanza heredados.

Empezaré con el caso clásico del París del Segundo Imperio. Los *grands travaux* de Haussmann y los programas más amplios para la creación de infraestructuras en toda Francia se diseñaron para absorber excedentes de capital y trabajo tras una crisis que había amenazado con reactivar el cambio revolucionario en media Europa durante la Primavera de los Pueblos (Harvey, 2003; Hobsbawm, 1975, p. 21-40). La crisis venía del extranjero. El boom ferroviario en Gran Bretaña había desencadenado una espiral de inversión y de especulación en activos relacionados que terminaría desplomándose (Berger y Spoerer, 2001). El capital francés, muy implicado, sufrió un duro impacto tras el estallido de la burbuja. El cambio de gobierno tras los levantamientos de 1848 y el posterior golpe de Estado prepararon el terreno para un nuevo enfoque que recurría conscientemente a la producción del espacio a escala urbana y nacional para salir de la crisis. El vasto programa de obras públicas en París incluía no sólo la apertura de nuevos bulevares a través del trazado medieval de la ciudad, sino también la ampliación y extensión de las carreteras existentes, la creación de nuevos parques y hospitales, escuelas y colegios, mercados, cárceles y cuarteles. Se implantaron también nuevos sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y gas (Girouard, 1985, p. 288-289). El nuevo sistema ferroviario nacional constituía otro elemento de solución a la crisis, cuadruplicando el trazado de vías en unas décadas (Martí-Henneberg, 2013). Las consecuencias espaciales de la estrategia de reactivación económica fueron el refuerzo de la centralidad territorial de París, la reconfiguración de las relaciones entre el centro urbano y las periferias y la reorganización de las zonas residenciales y los patrones de localización de actividades industriales y comerciales.

Estos esfuerzos de transformación espacial requirieron iniciativas paralelas de reestructuración regulatoria e institucional, nuevos marcos legales y técnicos y una nueva forma de gobierno urbano, con relaciones características entre el estado nacional y la administración local, así como nuevas alianzas entre la administración pública y la empresa privada. La “máquina de crecimiento” del Segundo Imperio debía tanto a la visión de Haussmann y su capacidad gestora como a su creatividad financiera y su relación con inversores de riesgo como los hermanos Pereire. El reescalamiento del proceso urbanizador y el desarrollo de infraestructuras provocaron, de hecho, la formación del sistema de crédito moderno en Francia (Harvey, 2003, p. 113-120). Con todo, los arreglos espaciales y financieros del Segundo Imperio hicieron que el sistema volviera a colapsar en el medio plazo, cuando las contradicciones de un mercado de activos artificialmente inflado y los propios límites urbanos a las intervenciones provocaron una nueva crisis a finales de 1860, poniendo fin al mandato de Napoleón III y desencadenando la Comuna de 1871.

Pasemos ahora a otro caso clásico de recesión, la Gran Depresión de los años 30 en EE.UU. Aunque se trata de raíces poco conocidas, el *crash* del 29 tiene su origen en las turbulencias financieras generadas por una burbuja inmobiliaria a mediados de la década de 1920, que partió de Florida y se extendió a todo el país. En apenas unos años los desarrollos de suelo y viviendas aumentaron de forma irracional en Florida, alimentados por una ola febril de inversión que galvanizó a una clase media emergente y ávida de riqueza. En 1925 el intercambio de propiedades y los activos financieros asociados a estas operaciones había adquirido una dinámica puramente especulativa (Frazer y Guthrie Jr., 1995). El desplome en Florida fue brusco y afectó a la inversión en la construcción en todo el país. Como White (2009) muestra, esta contracción del mercado inmobiliario marcó el punto de partida para el repunte y recalentamiento irracional de la bolsa, con transferencias masivas de capital excedente al mercado de renta variable como inversión alternativa.

Entre otras estrategias, el *New Deal* de Roosevelt hizo frente a la depresión post-1929 a través de una serie de políticas espaciales. Durante los intensos años bajo el dominio del primer *Brain Trust* se puso en marcha un programa que mezclaba la obra civil en la ciudad y las zonas rurales con un proyecto de retorno de población al campo, promoviendo una reestructuración sustancial de la geografía social del país. Organismos como la Subsistence Homesteads Division, la Tennessee Valley Authority o la Resettlement Administration eran intentos de contrarrestar el deterioro de las zonas rurales, tomando su regeneración como oportunidad para fomentar el desarrollo económico y pacificar los disturbios urbanos, trasladando fuerza de trabajo excedente al campo. Después de 1936, sin embargo, se adoptó un enfoque anticílico más pragmático para estimular la actividad de la construcción. Por un lado el gobierno federal garantizaría las hipotecas en áreas suburbanas para las clases medias blancas con el fin de facilitar el flujo de crédito y evitar la ejecución hipotecaria; por otra parte, la administración puso en marcha un programa de vivienda social en el corazón de las ciudades consolidadas, destinado a la clase obrera, la población afroamericana y los pobres. Junto con la inversión en la ampliación de la red de carreteras y autopistas, esta estrategia aseguró la creación de nuevos nichos de consumo familiar, inaugurando un proceso de suburbanización y segregación social que caracterizaría la etapa de postguerra (Hayden, 2003,

p. 128-153). La polarización de los patrones de vivienda en base a criterios de raza y clase quedó como el legado contradictorio de un período supuestamente progresista.

En todo caso, la reestructuración del *New Deal* no se limitó a una reorganización de las relaciones centro-periferia-suburbio. Al igual que en la Francia del XIX, el rediseño de la trama urbana y la estructura territorial requirieron importantes reformas –con las administraciones federal y regionales asumiendo un papel sin precedentes en la gestión de la actividad local– y también una fuerte reorganización de las relaciones entre el estado y el sector financiero. Por ejemplo, Fannie Mae –agencia en el ojo del huracán durante la crisis de 2007-2008– fue creada precisamente en 1938 como mediadora entre la administración y la banca. La crisis de 1930, por otra parte, allanó el camino para una mayor presencia de la escala nacional como el nivel preeminente para la resolución de los conflictos de acumulación y reproducción social (Brenner y Theodore, 2002, p. 358). Por supuesto, este modelo no era específico de EE.UU. sino que llegaría a caracterizar la mayor parte de los sistemas de gobierno del mundo occidental en las décadas siguientes, bajo el paradigma fordista-keynesiano.

La ciudad de Nueva York sería una de las primeras protagonistas en el ocaso de ese modelo, el siguiente episodio en este rápido repaso de la conexión entre crisis y reestructuración espacial; un episodio que, de hecho, puede considerarse fundacional para comprender nuestra actual coyuntura. Varios autores han identificado la gestión de la crisis fiscal de Nueva York en la década de 1970 como referente para posteriores programas de neoliberalización a nivel nacional, inaugurando una tendencia a adoptar medidas de austeridad en los sistemas de *welfare*, incentivos a los negocios e intervención en los asuntos locales de organismos supramunicipales, intereses corporativos e instituciones no elegidas democráticamente (Harvey, 2005, p. 48; Tabb, 1982, p. 9; Zevin, 1977). A finales de 1960 el declive de la manufactura y la suburbanización de la población estaban minando los ingresos locales en Nueva York; la ciudad dependía cada vez más de los fondos federales. A la luz del déficit creciente, el gobierno de Nixon cambió su enfoque y comenzó a reducir la ayuda federal en 1972. La “crisis urbana”, declaró el presidente, debía ser reinterpretada como una “oportunidad urbana” (Nixon, 1972). La élite financiera de Manhattan captó el mensaje: la reestructuración de la economía urbana y de su propio sustrato físico podía ser no sólo una ocasión para salir de la crisis, sino también un puente para restaurar el poder de la élite económica y la preeminencia del capital después de un largo período de imposiciones estatales orientadas a mantener los programas de asistencia social.

Durante un par de años los bancos cubrieron el vacío dejado por la pérdida de ayudas federales, pero en 1975, en medio de una recesión global, decidieron dejar de refinanciar la deuda (Tabb, 1982, p. 21-22). Nueva York se enfrentó a la quiebra técnica. En lugar de los subsidios directos, el gobierno del Estado de Nueva York –republicano– y las instituciones financieras pusieron al Ayuntamiento bajo el control de un organismo de rescate con representantes del sector financiero y empresarial. El nuevo programa de gobierno debía ser ejemplarizante. Según el Secretario del Tesoro William Simon, las medidas serían “tan duras, la experiencia tan dolorosa, que ninguna ciudad, ninguna administración volvería a sentir la tentación de

seguir el mismo camino”². En poco más de un año la ciudad despidió a casi 50.000 empleados y redujo el presupuesto de los departamentos relacionados con la asistencia y el bienestar social en un 25% (Tabb, 1982, p. 30). La nueva agenda incluía también una transición hacia enfoques empresariales en la gestión urbana (Harvey, 1989): la administración local debía no sólo esforzarse por crear un buen clima de negocios a través de toda clase de incentivos al capital, sino también vender la marca de la ciudad como un importante centro cultural³ y, por supuesto, como un suculento nicho para la inversión inmobiliaria (Greenberg, 2008). Junto al auge financiero y en servicios asociados –comenzaba la era de los “amos del universo” y otras “psicopatías americanas”– la reestructuración del tejido urbano a través de sucesivas rondas de gentrificación y proyectos de “regeneración” singulares reformó la economía, el paisaje y el paisanaje local (Harvey, 2005, p. 47). En estos procesos se forjaron nuevas alianzas entre actores públicos y privados, priorizando el beneficio corporativo en la intervención urbanística y abriendo una senda de cambio institucional –el advenimiento del tantas veces referido “urbanismo empresarial” de Harvey (1989)– que se extendería posteriormente a otras escalas y regiones.

Aunque la nueva agenda neoliberal tenía un horizonte nacional y global, su impacto fue especialmente severo en las ciudades. En los años siguientes la escala local se convirtió en un escenario crucial para la reestructuración económica y regulatoria. Ciertas ciudades se transformaron en nodos de una nueva división global del trabajo y los aparatos estatales fueron rearticulados a este nivel para convertir las aglomeraciones urbanas en galvanizadores proteicos de excedentes de capital transnacional (Brenner, 2004). Esta mezcla de intensa reestructuración gubernamental, austeridad inflexible y urbanismo empresarial está en el origen de la onda de neoliberalización urbana profundizada que vivimos en la actualidad.

3. La crisis, hoy

La crisis actual en España y los países del sur de la Eurozona tiene raíces comunes con otros episodios de colapso y recesión en todo el planeta en las últimas décadas. Todos ellos están de un modo u otro relacionados con los límites y contradicciones de la circulación de capital excedente en busca de beneficio en un contexto de sobreproducción y sobreacumulación global (Harvey, 2006, 2014). Para comprenderlo debemos remontarnos al período de formación de la agenda neoliberal tras la crisis de Nueva York y hasta mediados de los 80, con el apogeo de los mandatos de Reagan y Thatcher. Se forja en este momento una revolución regulatoria basada en el castigo a las clases trabajadoras y el espaldarazo a las rentas más altas y al capital a través de todo tipo de beneficios fiscales, impulso a la iniciativa empresarial, desregulación de mercados, etc. El resultado sería el tantas veces glosado incremento de las desigualdades sociales, con una estructura de clases cada vez más polarizada (Harvey, 2005, p. 16-18; Irvin, 2013; Navarro, 2013, 2014).

² Citado en Harvey (2005, p. 46).

³ Por ejemplo, películas como «*Next Stop*», «*Greenwich Village*» o «*An Unmarried Woman*» de Paul Mazursky, o las más conocidas «*Annie Hall*» o «*Manhattan*» de Woody Allen, rodadas entre 1976 y 1979 y arropadas por la administración local, proponen la ciudad como protagonista.

Acumulando una masa creciente de capital excedente, los estratos de renta más altos se enfrentarán pronto al viejo dilema: reinvertir las plusvalías en una economía real que difícilmente puede absorberlas –a riesgo de reproducir la crisis de sobreproducción que condujo a la debacle de los 60–, paralizar la circulación de capital –devaluándolo y perdiendo competitividad– o trasvasarlo a la economía especulativa. Desde principios de la década de 1980 la desregulación de los mercados financieros estimuló especialmente esta última opción. Junto a la financiarización en activos bursátiles, el capital excedente se traslada también al circuito secundario articulado en torno a la producción del medio construido, alimentando sucesivas burbujas inmobiliarias y el flujo de crédito que las hace posibles. Junto a los pingües beneficios del mundo financiero, este nuevo modelo ha generado turbulencias frecuentes en la economía global: burbujas inmobiliarias y pánicos en 1987 a nivel internacional, en 1990 en Japón, entre 1990-1993 en Finlandia y Suecia, en 1994 en México, en 1997-1998 en Rusia, el este y sureste de Asia y entre 1999-2001 a nivel global, entre otros (Harvey, 2012, p. 30-32). Finalmente el desarrollo conjunto de complejos productos financieros derivados de la propia masa de capital en circulación en mercados hipotecarios de alto riesgo condujo al colapso de 2007-2008, a la larga recesión y efectos colaterales subsiguientes.

Podemos de hecho rastrear los pasos de ese capital excedente en su desesperada búsqueda de nuevos beneficios en la última década y media. La cadena de crisis en la primera mitad de los 90 y el posterior estallido de la burbuja tecnológica en el año 2000 liberó una gran masa de capital global que buscaría mejor suerte en el mercado inmobiliario. En EE.UU. las administraciones de Clinton y George W. Bush implementaron diversos mecanismos dirigidos a incentivar la construcción mediante un estímulo inédito a la demanda privada. Puesta en marcha en 1995, la iniciativa *National Homeownership Strategy: Partners in the American Dream*⁴ pretendía producir ocho millones de nuevos propietarios en 5 años, entre otros suprimiendo las limitaciones que Fannie Mae y Freddie Mac –controladoras de servicios financieros patrocinadas por el gobierno– imponían a los préstamos hipotecarios a las rentas bajas. En 1999 estas agencias financieras por primera vez una compañía especializada en hipotecas *subprime*. La reducción de los tipos de interés por la FED (Reserva Federal de Estados Unidos) para enfrentarse al colapso de las *dotcom* y el empeño redoblado de la administración Bush van a profundizar esta senda, proliferando los préstamos a ciudadanos de muy bajos recursos –los famosos NINJA, acrónimo de *No Income, No Job, No Assets*– y la titulización masiva de estos activos financieros en el mercado bursátil hasta el estallido de la burbuja en 2007-2008 (Aalbers, 2012).

Menos conocida, aunque de naturaleza similar, es la senda que conduce a la debacle en España. También aquí la circulación de grandes masas de capital excedente influye en la formación de la burbuja inmobiliaria, al alimentar irracionalmente una escalada de precios que terminará movilizando la inversión de las clases medias de todo el país y la afluencia de capital foráneo, tanto para adquisición directa de paquetes de inmuebles como a través de fondos de inversión. La Ley 6/1998 de Régimen de Suelo y Valoraciones y posteriores desarrollos autonómicos impulsaron la liberalización del proceso urbanizador. Con este nuevo

⁴ http://www.globalurban.org/National_Homeownership_Strategy.pdf (acceso: 25/7/2014).

marco (des)regulador la administración Aznar promovía el sector de la construcción y la inversión de los hogares como principal punto de pivote para la recuperación económica; una inclinación histórica hacia este tipo de arreglos y la preexistencia de incentivos fiscales a la adquisición de vivienda, en vigor desde el Decreto Boyer de 1985, hacían de esta estrategia un movimiento tan factible como carente de imaginación (Naredo, 1996; Montiel Márquez y Naredo, 2011).

Pero, por sí solos, estos factores no son suficientes para explicar la exuberancia irracional del proceso urbanizador y los mercados hipotecarios en nuestro país en los años siguientes. A pesar de su actual actitud alegre y optimista, los países líderes en la UE, especialmente Alemania, son parte del problema de la burbuja española por activa y por pasiva. Recién estrenado el siglo XXI, Francia y Alemania atraviesan una recesión y presionan al Banco Central Europeo para que baje los tipos de interés a niveles históricos. Al mismo tiempo el capital prestado por bancos europeos –Bélgica, Reino Unido, Holanda y, sobre todo, Francia y Alemania– a entidades españolas lubrica el flujo de crédito a los hogares, relajándose sustancialmente los requisitos al prestatario y aumentando el importe de las hipotecas al 100% –o más– del valor de los inmuebles en plazos superiores a 30 años. La irresponsabilidad del capital financiero centroeuropeo y la banca española alimentará las ensoñaciones de una nación que, además de propietaria, se desea ahora inversora. Sin los ingredientes foráneos la economía española habría vuelto a tropezar con su tozuda confianza en la construcción y el suelo, creando una nueva burbuja inmobiliaria de dimensiones regionales. Pero esta vez las condiciones de los mercados financieros fijadas por el BCE y la inversión extranjera condujeron a un cataclismo.

Aunque no hay espacio aquí para un análisis en profundidad, sería interesante conocer en detalle la relación del ciclo español con la entrada de crédito y la inversión extranjera durante estos años. Siguiendo las indicaciones del profesor Vicenç Navarro (2012), me limitaré a dar un par de apuntes para la investigación posterior. La escalada de precios sin precedentes y el endeudamiento progresivo de las familias corrió en paralelo al incremento de los préstamos extranjeros a España. El caso alemán es especialmente significativo. El despegue del crédito alemán coincide en el tiempo con el arranque del nuevo marco legislativo para el proceso urbanizador en 1998. Tras una década de ascenso imparable, las concesiones de la banca de Alemania se elevaban a 192.711 millones de euros (casi un 8% de su PIB ese año, un 17,7% del PIB español) en agosto de 2008, justo antes del desplome. La cifra va a caer en picado inmediatamente. Ha saltado la voz de alarma: los bancos alemanes han depositado cuantiosas sumas en los productos tóxicos asociados a las hipotecas *subprime* y se ven arrastrados por la crisis en EE.UU. El flujo de crédito se congela. El pánico alemán es el principio del fin de la burbuja española. La entrada de capital en España no va a estabilizarse hasta el rescate en septiembre de 2012, una vez que el nuevo mecanismo de disciplina financiera y austeridad asegura a los acreedores alemanes –con especial relevancia de los planes de pensiones– la estabilidad de su inversión.

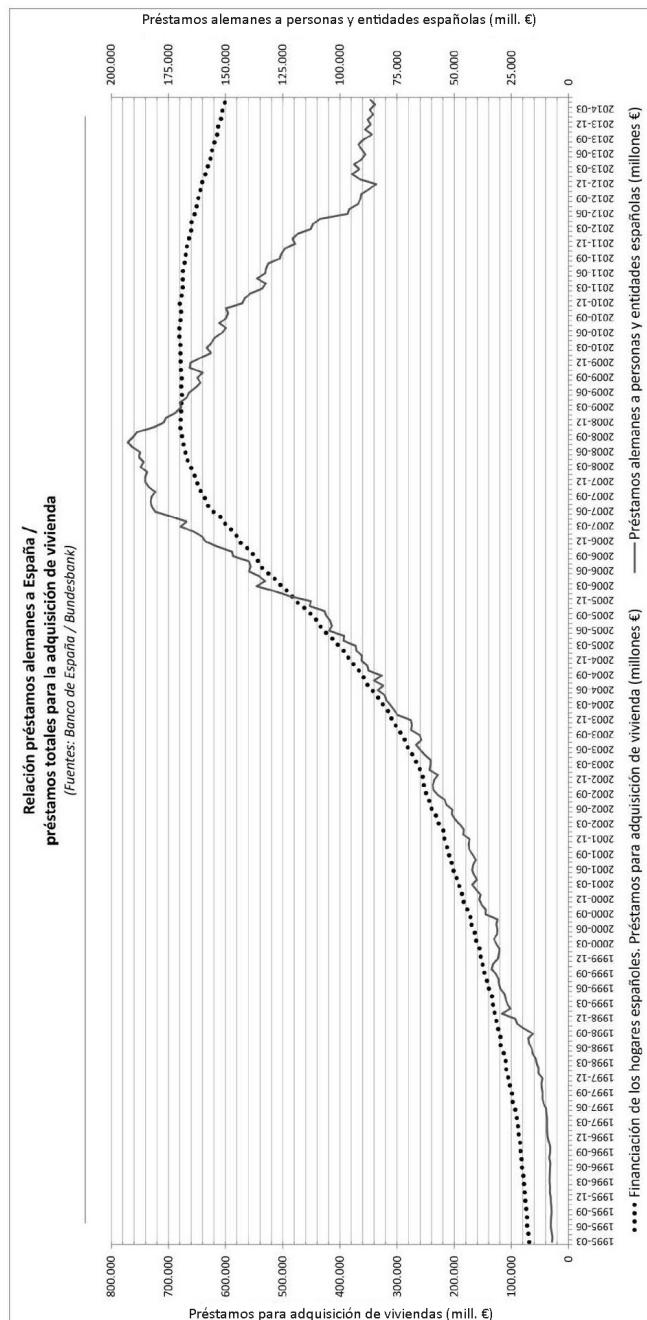


Fig. 2. Relación préstamos alemanes a España / préstamos totales para la adquisición de vivienda (valores absolutos).

Fuente: Banco de España y Bundesbank.

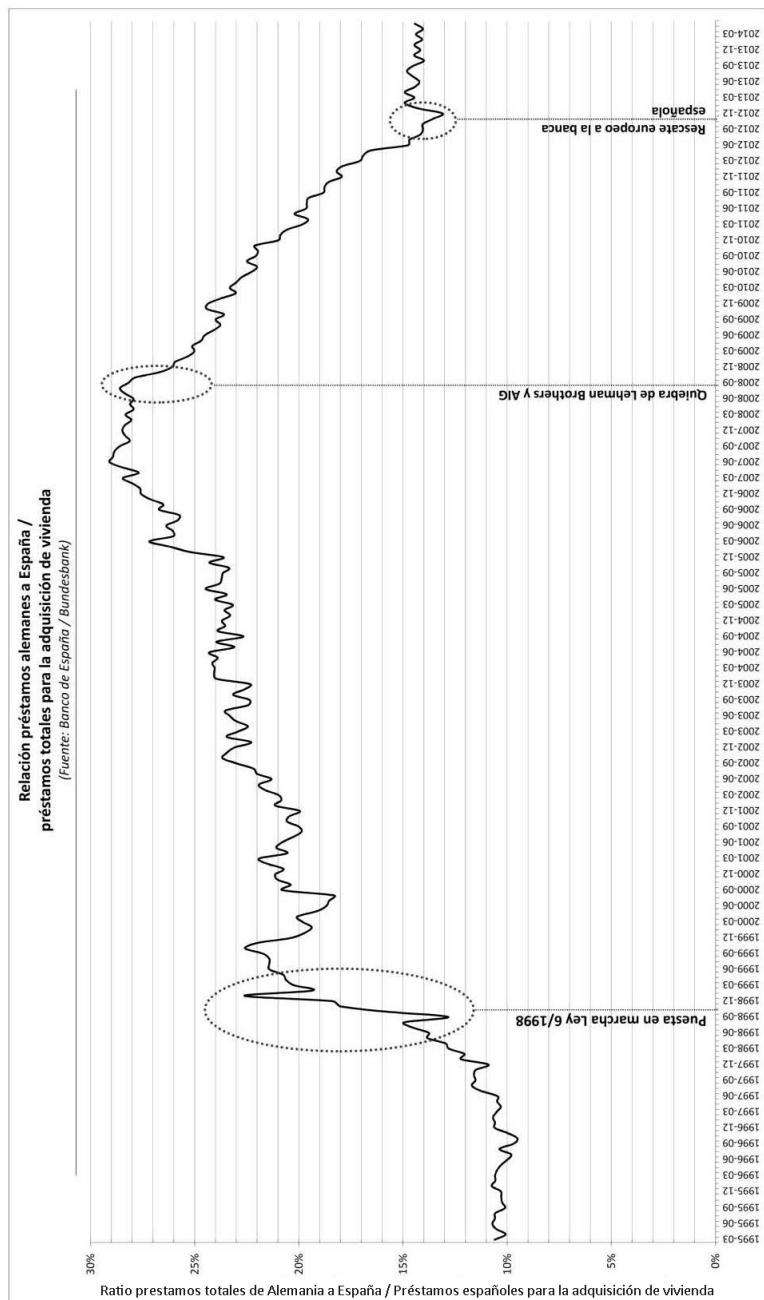


Fig. 3. Relación préstamos alemanes a España / préstamos totales para la adquisición de vivienda (valores relativos).

Fuente: Banco de España y Bundesbank.

El rescate consumará el trasvase paulatino del problema de la deuda del sector privado al público, asegurando la satisfacción de las cantidades prestadas a los bancos europeos y empujando al Estado a una espiral alimentada por la especulación internacional contra la deuda soberana. Por supuesto, ni el déficit ni la deuda pública crearon la crisis inmobiliaria – más bien le suceden. Sin embargo este escenario se convertirá en la excusa ideal para el despliegue de un proceso de neoliberalización sin precedentes bajo el marchamo de la austeridad. Como afirma Paul Krugman (2012), “la recuperación económica nunca ha sido el objetivo; la defensa de la austeridad siempre ha pretendido utilizar la crisis, no resolverla”.

4. Austeridad, planificación y crisis de reproducción social

Hasta la fecha el resultado de la crisis en términos de política regulatoria en Europa es un esfuerzo redoblado para ampliar la agenda neoliberal (Hall *et al.*, 2013). La recesión de la década de 1970 y las transformaciones posteriores en los modos de gobernanza urbana son especialmente relevantes. De hecho muchos autores sugieren que estamos atravesando una etapa de neoliberalización profundizada (por ejemplo, ver Callinicos, 2012; Peck *et al.*, 2012). Pero la distribución de este programa es espacialmente compleja, socialmente desigual y profundiza las pautas de desarrollo previas: el impacto es más severo para ciertos grupos de población que residen en zonas vulnerables en ciudades ubicadas en regiones y países con debilidades estructurales previas. En EE.UU., el epicentro de la crisis, son las ciudades del deprimido Rustbelt las que más están sufriendo, a pesar de que la proliferación de hipotecas *subprime* y la especulación fueron mucho menores que en el Sunbelt (Aalbers, 2012, p. 7). Por ejemplo, en vista de la emergencia fiscal en el ámbito local, el estado de Michigan ha rescatado a un grupo de ciudades, imponiendo un programa de gestión externa de las políticas locales a muchos niveles, incluyendo la planificación (Peck, 2012, p. 635). La situación es más dramática en Europa. Como sugiere Costis Hadjimichalis (2011, p. 255), la crisis de deuda soberana se desarrolla en un marco de desarrollo regional desigual previo en el que las regiones del sur de Europa, más débiles históricamente y en vulnerabilidad monetaria y comercial frente a Europa central, tenían todas las de perder. La imposición de medidas de austeridad extremas al dictado de Alemania ha reactivado la divergencia regional, ignorando los supuestos objetivos de cohesión territorial de la UE y reforzando la hegemonía económica y política de ciertas regiones y ciertas formas de capital.

La desigualdad espacial en la distribución de la crisis también incorpora una dimensión escalar. Las ciudades se convierten en las principales víctimas en el medio y largo plazo por varias razones. En primer lugar, los núcleos urbanos experimentan un mayor impacto de la desaceleración en la construcción ante la escasez de crédito por el rol que este sector juega en sus economías, incluyendo la recaudación de ingresos públicos a través de tasas; el estado general de consumo deprimido impacta también en sectores fundamentales de la economía urbana, como el turismo y el consumo conspicuo. Por otra parte, las ciudades son más vulnerables a la crisis de reproducción social desencadenada por los recortes en el sector público; a diferencia de las zonas rurales, donde las redes sociales de apoyo pueden ser más estrechas, las poblaciones urbanas son más dependientes de los mecanismos formales de reproducción social proporcionados por los servicios

públicos (Matsaganis, 2011; Hall *et al.*, 2013). Por último, existe una tendencia a desplazar hacia abajo la gestión de los conflictos sociales producidos por los recortes, lo que Jamie Peck (2012, p. 647) ha llamado *dumping escalar*. En conjunto, estos fenómenos crean las condiciones para el surgimiento de un “urbanismo de la austeridad” con manifestaciones diversas pero características comunes relacionadas no sólo con los elementos estructurales compartidos por las ciudades, sino también con su rol como espacio de oportunidad para superar la crisis.

Este doble movimiento de condensación de conflictos y reestructuración regulatoria en la escala urbana prolonga la senda abierta en la década de 1970 y podemos esperar que las nuevas formas de urbanismo intensifiquen las medidas de anteriores rondas de transformación política e institucional. Por el momento estamos presenciando sólo el momento “destructivo” de esta neoliberalización profunda de las agendas urbanas, desarrollando el desmantelamiento previo del urbanismo público característico del período fordista. Los bienes, servicios y equipamientos públicos están en el frente de este nuevo ataque contra las ya de por sí escuetas formas de bienestar, especialmente en nuestro país: el patrimonio y las empresas públicas se venden, ceden o desmantelan como parte de la estrategia para reducir el tamaño de la administración; los servicios y bienes potencialmente rentables tales como la salud, la educación, la seguridad e incluso el espacio público en sí mismo se privatizan, se someten a gestión privada y/o adoptan formas de copago por los usuarios; los gobiernos locales ceden prerrogativas normativas y económicas a agentes empresariales y promotores, etc. El resultado es un proceso de erosión paulatina del bienestar que traslada la crisis de reproducción social –hasta ahora impuesto y administrada por Occidente en el Sur Global– al seno de los países “avanzados”, profundizando las desigualdades y la desestructuración social (Caffentzis, 1999; Papadopoulos y Roumpakis, 2013).

Aunque aún incipiente, el momento “creativo” del proceso de reestructuración urbana y regulatoria volverá, con toda seguridad, a los aspectos de urbanismo empresarial frecuentes en las últimas décadas, reforzándolos (Harvey, 1989). Entre ellos:

- Lucha por la captación de capital.- En un contexto de inversión y crédito limitados, las ciudades y las regiones urbanas intensificarán sus estrategias para atraer capital a través de una fiera competencia interurbana. En ausencia de medidas de reequilibrio, esta tendencia ampliará la brecha entre ciudades y regiones, agravando la situación de los núcleos ya aquejados de conflictos estructurales de carácter económico y social.
- Liberalización de la gobernanza local.- Los desarrollos estructurales adoptarán probablemente la fórmula de partenariado público-privado más frecuentemente, con la inversión empresarial guiando las iniciativas en busca de beneficios y el sector público asumiendo el riesgo y los gastos no recuperables.
- Urbanismo del espectáculo.- Los grandes proyectos e iniciativas para megaeventos efímeros galvanizarán el sector público de aquellas ciudades que puedan permitirse aspirar a este tipo de propuestas. Es previsible un mayor liderazgo del capital privado en estos proyectos y un agravamiento de la deuda local sin una contrapartida duradera para los ciudadanos.

- Mercantilización del urbanismo progresista.- La promoción privada abrazará los principios de urbanismos previamente progresistas y los convertirá en nuevos nichos de acumulación, incluyendo la gestión medioambiental y las zonas verdes, la gestión del espacio público, la renovación urbana y la regeneración de los centros de las ciudades y las periferias históricas.
- Soft-urbanismo.- Mientras se mantenga el contexto de caída de la construcción los “urbanismos blandos” privilegiarán la reorganización del entorno construido como oportunidad para la generación de valor; es el caso obvio de las iniciativas de *smart-cities* y la movilización urbana de *big data* para convertir la ciudad en un contenedor de dispositivos electrónicos y servicios de comunicación.
- Ladrillo 2.0.- Con la recuperación económica y ante la pobreza general en la búsqueda de modelos económicos alternativos, asistiremos a una reactivación de los mercados inmobiliarios que, especialmente en el caso de los países del sur de Europa, podrían dirigirse cada vez más a la inversión foránea en zonas *premium* en las capitales y en áreas turísticas de gama alta. Los recientes movimientos en iniciativas hoteleras y otros servicios especializados anticipan ya esta dinámica.
- Aumento de la brecha socioespacial.- A nivel cotidiano los servicios públicos tradicionales sufrirán un proceso de segmentación en líneas de clase en función de la capacidad de los usuarios para pagar tasas adicionales que mejoren la asistencia, equipamientos o la propia conservación del espacio público. Partiendo de la división social del espacio previa, esta situación aumentará las diferencias entre barrios y el riesgo de estigmatización territorial.
- Gentrificación y revanchismo urbano.- El deterioro paulatino de ciertos barrios aumentará la posibilidad de explotación del *rent gap* a través de nuevos procesos de gentrificación ligados a una perspectiva mercantilizada de la regeneración urbana. En ausencia de una administración que promueva activamente una recualificación socialmente justa, los operadores inmobiliarios aprovecharán el potencial de una “clase creativa” subempleada para reimaginar la ciudad a bajo coste, deshaciéndose de ella una vez consumada la transformación de los ámbitos.

5. Marcos de acción para un urbanismo alternativo

Con todo, esta visión sombría de nuestros futuros urbanos no dibuja, ni mucho menos, el peor de los escenarios. De hecho, los aspectos mencionados presuponen un logro preliminar que está por demostrar: la capacidad del neoliberalismo para solucionar las crecientes contradicciones resultantes de la crisis y para gobernar la intensificación del desarrollo desigual sin provocar más trastornos sociales, desastres ambientales, conflictos armados y, por supuesto, nuevos colapsos económicos en un escenario de turbulencia e inestabilidad global. Dado lo indeseable de cualquiera de estos horizontes, es extremadamente urgente que pensemos en alternativas posibles

para revivir el aliento social de la planificación y la política urbana. Cuatro niveles y escalas de compromiso deberían articular este esfuerzo:

- **Urbanismo activista.**- La crisis ha provocado un archipiélago de pequeñas intervenciones y ocupaciones del espacio público en respuesta directa a la retirada del Estado de su tradicional labor de regulación socio-espacial. Junto a los movimientos sociales urbanos tradicionales, estas nuevas experiencias muestran el potencial de lo transitorio para refigurar la ciudad (Tonkiss, 2013), pero también y especialmente la importancia de la reappropriación del espacio público y la autogestión colectiva de la ciudad (Harvey, 2012; Sevilla-Buitrago, 2015). Tanto el uso cotidiano de la calle como su ocupación en protestas urbanas masivas pueden articularse en torno a urbanismos activistas para generar nuevas formas de comunes urbanos.
- **Alianza por la ciudad social.**- Sobre una base más formal, necesitamos una alianza que aiente una nueva alternativa progresista a la planificación neoliberal y las políticas urbanas, incluyendo a los líderes cívicos, los técnicos, el sector sin ánimo de lucro y académicos de la izquierda. Estos actores deben operar como un órgano de mediación, apoyar y dar forma discursiva a las demandas de los movimientos sociales para su penetración en las agendas gubernamentales, promoviendo la renovación de la función social del urbanismo y construyendo una posición crítica contra los recientes enfoques empresarialistas. Al mismo tiempo, deben desarrollar un discurso convincente para justificar las nuevas formas de urbanismo, apelando a la justicia social y la democratización para contrarrestar el efecto devastador del “sentido común” de la ideología neoliberal.
- **Solidaridad urbana-regional.**- Los esfuerzos a nivel local deberían ser paralelos a la creación de una red de solidaridad interurbana a escala regional, nacional e internacional capaz de reducir los efectos nocivos de la competencia espacial. Esas redes deberían intercambiar experiencias de experimentación reguladora progresista, establecer agendas políticas comunes y protocolos elaborados para resistir y apoyarse unas a otras en caso de sufrir problemas fiscales o ataques por parte de instituciones corporativas. En Europa esta red debe incluir no sólo las ciudades del sur, sino también aquellas que sufren conflictos estructurales endémicos y vulnerabilidad social en zonas deprimidas del norte y el este.
- **El papel de las ciudades en el reescalamiento de la lucha social.**- La ciudad no es suficiente. Las pautas actuales de desarrollo geográfico desigual intensificado muestran la urgente necesidad de un reajuste de los niveles de gobernanza nacional y supranacional para reequilibrar las desigualdades sociales y territoriales. Ciertos aspectos de la regulación de las formaciones sociales contemporáneas requieren la escala nacional e internacional para caminar hacia una resolución progresista de los conflictos. En Europa las principales líneas de las agendas de austeridad son impuestas por organismos supranacionales y nacionales, mientras que la resolución de los conflictos derivados se delega en el nivel regional y local. Aunque los intentos de reversión de esta dinámica están ya en

marcha a ciertas escalas –por ejemplo en la recuperación/reivindicación de una soberanía nacional-popular en Grecia y España– ha de definirse aún un canal por el que las ciudades y regiones mismas puedan contribuir a ese nuevo reescalamiento hacia arriba de la lucha social para la consecución de una verdadera democracia política y económica.

En definitiva, la situación actual es lo suficientemente urgente como para invitar a trabajar en todas las escalas y a través de alianzas nuevas entre todos los sectores que busquen una producción del espacio más justa y democrática, dentro y fuera de la disciplina, dentro y fuera de la academia. Fundamental, en este esfuerzo, es que seamos capaces de construir argumentos convincentes para releer la crisis y su actual gestión de un modo productivo para el interés de la mayoría de ciudadanos. Aún más necesaria, en todo caso, será la formación de un programa alternativo que recupere lo que aún sea útil de los valores perdidos de la vieja “urbanística reformista” pero, sobre todo, que alumbre un tiempo y una imaginación urbana nuevos, en los que la gestión estatal de servicios y espacios públicos ceda poco a poco prerrogativas a la creación en común de nuestras ciudades.

6. Bibliografía

- AALBERS, M. (2012): “Subprime cities and the twin crises”, en Aalbers, M. –ed.– *Subprime cities. The political economy of mortgage markets*. Wiley-Blackwell, Chichester, West Sussex, pp. 3-22.
- AGLIETTA, M. (1979): *Crisis y regulación del capitalismo. La experiencia de los EE. UU.* Siglo XXI, Madrid.
- BERGER, H. y SPOERER, M. (2001): “Economic crises and the European revolutions of 1848” en *The Journal of Economic History*, núm. 61, pp. 293-326.
- BRENNER, N. (2004): *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press, Nueva York.
- BRENNER, N. y THEODORE, N. (2002): “Cities and the geographies of ‘actually existing neoliberalism’” en *Antipode*, núm. 34, pp. 349-379.
- CAFFENTZIS, G. (1999): “On the notion of a crisis of social reproduction. A theoretical review”, en DALLA COSTA, M. y DALLA COSTA, G. F. –eds.– *Women, development, and labor of reproduction: struggles and movements*. Africa World Press, Trenton (NJ) pp. 153-188.
- CALLINICOS, A. (2012): “Contradictions of austerity” en *Cambridge Journal of Economics*, núm. 36, pp. 65-77.
- FRAZER, W. y GUTHRIE Jr., J. J. (1995): *The Florida Land Boom. Speculation, money and the banks*. Quorum, Westport.
- GIROUARD, M. (1985): *Cities and people. A social and architectural history*. Yale University Press, New Haven.

- GREENBERG, M. (2003): “The limits of branding: the World Trade Center, fiscal crisis and the marketing of recovery” en *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 27, pp. 386-416.
- HADJIMICHALIS, C. (2011): “Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis” en *European Urban and Regional Studies*, núm. 18, pp. 254-274.
- HALL, S.; MASSEY, D. y RUSTIN, M. (2013): “After neoliberalism: analysing the present” en *Soundings: A Journal of Politics and Culture*, núm. 53, pp. 8-22.
- HARVEY, D. (1989): “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism” en *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, núm. 71, pp. 3-17.
- HARVEY, D. (2003): *Paris, capital of modernity*. Routledge, Nueva York.
- HARVEY, D. (2005): *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press, Nueva York.
- HARVEY, D. (2006): *The limits to capital*. Verso, Nueva York.
- HARVEY, D. (2012): *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Verso, Londres.
- HARVEY, D. (2014): *Seventeen contradictions and the end of capitalism*. Profile Books, Londres.
- HAYDEN, D. (2003): *Building suburbia. Greenfields and urban growth, 1820-2000*. Pantheon, Nueva York.
- HOBSBAWM, E. (1975): *The age of capital. 1848-1875*. Abacus, Londres.
- IRVIN, G. (2013): *The Super Rich: the rise of inequality in Britain and the United States*. Polity, Cambridge.
- KRUGMAN, P. (2012): “El programa de la austeridad” en *El País*, 3/6/2012, fecha de referencia: 28/07/2014, disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2012/06/01/actualidad/1338579110_686001.html
- LEFEBVRE, H. (1976): *The survival of capitalism*. St. Martin’s Press, Nueva York.
- LEFEBVRE, H. (2013): *La producción del espacio*. Capitán Swing, Madrid.
- MARTÍ-HENNEBERG, J. (2013): “European integration and national models for railway networks (1840–2010)” en *Journal of Transport Geography*, núm. 26, pp. 126-138.
- MATSAGANIS, M. (2011): “The welfare state and the crisis: the case of Greece” en *Journal of European Social Policy*, núm. 21, pp. 501-512.
- MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio y NAREDO, J. M. (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Icaria, Barcelona.
- NAREDO, J. M. (1996): *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*. Siglo XXI, Madrid.

- NAVARRO, V. (2012): "La causa real de la crisis financiera" en *Público*, 19-04-2012, fecha de referencia: 25-07-2014, disponible en: <http://www.vnavarro.org/?p=7178>
- NAVARRO, V. (2013): "Capital-trabajo: el origen de la crisis actual" en *Le Monde diplomatique en español*, núm. 213, pp. 1-4.
- NAVARRO, V. (2014): "Lo que no se dice sobre las causas de la Gran Recesión" en *Público*, 28-01-2014, fecha de referencia: 25-07-2014, disponible en: <http://www.vnavarro.org/?p=10360>
- NIXON, R. (1972): "Radio Address on Urban Affairs, November 1, 1972", en *The American Presidency Project*, fecha de referencia: 28-07-14, disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3681>
- PAPADOPOULOS, T. y ROUMPAKIS, A. (2013): "Familistic welfare capitalism in crisis: Social reproduction and anti-social policy in Greece" en *Journal of International and Comparative Social Policy*, núm. 29(3), pp. 204-224.
- PECK, J. (2012): "Austerity urbanism: American cities under extreme economy" en *City*, núm. 16, pp. 626-655.
- PECK, J.; THEODORE, N. y BRENNER, N. (2012): "Neoliberalism resurgent? Market rule after the Great Recession" en *South Atlantic Quarterly*, núm. 111, pp. 265-288.
- SEVILLA-BUITRAGO, A. (2015): "Outraged spatialities: the production of public space in the #spanishrevolution" en *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, núm. 14(1), en prensa.
- TABB, W. (1982): *The Long Default. New York City and the urban fiscal crisis*. Monthly Review, Nueva York.
- TONKISS, F. (2013): "Austerity urbanism and the makeshift city" en *City*, núm. 17, pp. 312-324.
- TRAUGOTT, M. (1983): "The Mid-Nineteenth-Century crisis in France and England" en *Theory and Society*, núm. 12, pp. 455-468.
- WHITE, E. N. (2009): "Lessons from the Great American Real Estate Boom and Bust of the 1920s" en *National Bureau of Economic Research Working Paper* núm. 15573, fecha de referencia: 28-07-14, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w15573>
- ZEVIN, R. (1977): "New York City crisis: first act in a new age of reaction", en R.E. ALCALY and D. MERMELSTEIN –eds.– *The fiscal crisis of American cities. Essays on the political economy of urban America with special reference to New York*. Vintage Books, Nueva York, pp. 11-29.

REVOLUCIÓN NEOLIBERAL Y “UTOPIA” CIUDADANA, UNA BATALLA INAPLAZABLE

NEOLIBERAL REVOLUTION AND CITIZEN “UTOPIA”, A PRESSING BATTLE

Fernando ROCH PEÑA*

RESUMEN

La desaparición de la cultura reformista ante el progreso de las políticas neoliberales que proclaman la supresión de lo público, tiene su base material en la mundialización de la economía financiera, en cuya práctica y esquemas teóricos no hay lugar para la cultura de la ciudad ni para los ciudadanos. Recortes y privatizaciones amenazan los logros del bienestar keynesiano cuya estrecha vinculación con el modo fordista en extinción lo convierte poco menos que en una anacronía. Se impone la acción colectiva para impulsar una línea de progreso hacia una sociedad justa y emancipada, una “utopía” urbana, opuesta a los escenarios cambiantes del capital y sus imperativos de acumulación. Ello no es posible sin una crítica de las dinámicas financieras, del propio reformismo así como de la idea de civilización y sus representaciones.

Palabras clave: cultura reformista, neoliberalismo, políticas neoliberales.

ABSTRACT

The disappearance of reformist culture with the rising of neoliberal politics that proclaim the “public” removal is based on the globalisation of financial economy. This economy’s practice and theoretical schemes leave no place for citizens’ culture and town. Recent budget cuts and privatizations constitute a threat for Keynesian “welfare state”, whose link to the Fordist production mode in extinction almost turns this state into an anachronism. The collective action prevails in order to promote a progressive direction towards a fair and emancipated society, an “urban” utopia, which is opposed to the capital changing scenarios and its challenges of accumulation. The financial dynamics, the reformism itself, and also the idea of civilization and its icons should be criticised.

Keywords: reformist culture, neoliberalism, neoliberal politics.

* Fernando Roch Peña (fernando.roch@upm.es) es arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.

“La débâcle des idéaux bourgeois est un destin historique et universel, inéluctable”.

«Du bourgeois cosmopolite au grand bourgeois», W. Benjamin

1. Preámbulo

No sé si el ejercicio teórico es una actividad crepuscular como sugería Hegel, pero no vendría mal poner algo de orden en el patio de la teorización parcial y discordante que ha suscitado esta crisis que, entre otras cosas, conduce a la sociedad urbana a la deriva o a su extinción, al menos en los términos de ciudadanía que algún día tuvimos la osadía de soñar. Si la condición, como señalaba aquél, para este esfuerzo es que la vida se apaga y hay que renovar la práctica política e insuflar nuevos estímulos y aspiraciones a la población, pues no sé a qué estamos esperando. Lo que sigue son sólo unas modestas consideraciones destinadas a intentar abrir una brecha en esta aporía y valorar los términos de una futura acción colectiva.

Quisiera empezar por destacar tres fenómenos que han venido a converger a lo largo del siglo XX y que configuran en distinto grado el contexto de la crisis actual. El primero es el vínculo histórico que la “revolución fordista” ha establecido entre ciertos avances sociales innegables y un modo de desarrollo donde la explotación del trabajo adopta patrones más humanizados que sus predecesores. El segundo es la desnaturalización de la ciudad convertida en espacio del modo de producción dominante, y sus condiciones de reproducción. El tercero, por contraposición, es el auge de la idea de ciudad y ciudadanía como aspiración colectiva que nos remite a la idea misma de civilización, y cuya profunda ambivalencia precisaría una crítica inaplazable.

Fruto de esta superposición es el impulso recibido por la urbanística que ha ampliado su cuerpo disciplinar según variaban sus objetivos, sus métodos y sus compromisos; según se tratara de racionalizar el espacio de la producción con sus economías específicas, o de formalizar los conflictos que generaban las condiciones de vida de los trabajadores (normalización, dispersión), o alinearse en las luchas ciudadanas. Sus representaciones espaciales han guiado a los agentes encargados de la producción de modelos de habitación y de urbanización inéditos, que apenas tres décadas después de construidos empiezan a descomponerse poniendo en peligro todo este complejo edificio. Es una crisis multidimensional que empieza con el declive de un modo de desarrollo que no parece haber encontrado sucesor, y que empuja a los Estados a ceder su soberanía a los mismos agentes económicos que han roto sus vínculos socioespaciales. No sólo es una crisis de reproducción social, de instituciones y de conquistas sociales, es también una crisis de la ciudad y del urbanismo reformista.

2. El espacio desarraigado del capital

El argumento central del Manifiesto de Marx y Engels de 1848 venía a plantear que la burguesía había terminado por generar su antagonista histórico, el proletariado, y que éste habría de reemplazarla, para construir por fin una sociedad

más justa. Un nuevo tiempo alumbraría la sociedad que venían soñando desde mucho atrás los espíritus más nobles. Pero lo cierto es que ese antagonista era fruto de la revolución industrial (burguesa) y sus específicas relaciones de producción, y su revolución venía a ser la culminación de la serie de revueltas y conflictos – algunos muy agudos – que había protagonizado desde sus inicios, en el seno de esa misma sociedad industrializada. Se imaginaba, en definitiva, que un actor social trascendía su propia realidad para cumplir una aspiración de la humanidad de carácter categórico, una emancipación siempre anhelada y reiteradamente frustrada sobre la que Benjamin imaginaba el latido del tiempo histórico. El proletariado identificado con la humanidad quedaba encargado de alumbrar la utopía final, aderezada de progreso y cosmopolitismo, trascendiendo la temporalidad y especificidad del conflicto.

Pero el Manifiesto también confirmaba el carácter revolucionario de la propia burguesía a lo largo de su azaroso recorrido –desde los albores de la baja Edad Media– y del que había dado constantes muestras –la Revolución Francesa, sin ir más lejos– mucho antes de la propia revolución industrial:

“La burguesía no puede existir si no es revolucionando incesantemente los instrumentos de la producción, que tanto vale decir el sistema todo de la producción, y con él todo el régimen social. Lo contrario de cuantas clases sociales la precedieron, que tenían todas por condición primaria de vida la intangibilidad del régimen de producción vigente. La época de la burguesía se caracteriza y distingue de todas las demás por el constante y agitado desplazamiento de la producción, por la conmoción ininterrumpida de todas las relaciones sociales, por una inquietud y una dinámica incesantes” (Marx y Engels, 1848).

O sea, que había una fuerza capaz de mantener una línea de transformaciones radicales atravesando la historia, y los autores del Manifiesto no disimulan su admiración por su versatilidad y capacidad de reinventarse al servicio, eso sí, y lamentablemente, de su supremacía y su afán de lucro. Nada que ver con la búsqueda de la justicia universal –el proyecto de la humanidad oprimida–, pero sí con las múltiples maneras de mantener la profunda asimetría social de la que se nutre su naturaleza acumulativa. Parece pues que tenemos al menos dos líneas de “progreso” con objetivos, métodos y recorridos más opuestos que diversos, entre las cuales ha quedado atrapado el confuso imaginario construido en torno a la idea de ciudadanía que mencionaba antes y ese aparato reformista, cuya más clara expresión es el llamado Estado del Bienestar que ha transformado radicalmente el marco de vida de la clase trabajadora.

Hablar de bienestar es, sin duda, una simplificación, ya que existen de él numerosos grados y modalidades, lo mismo que reducir el reformismo a su desarrollo, porque deja fuera otras cuestiones y proyectos alternativos al orden social y productivo de más calado¹. Pero incluso esta realización parcial y fragmentaria,

¹ Sin salirnos del reformismo urbano creo que conservan su vigencia como alternativas de conjunto la “prefordista” Ciudad Jardín de finales del XIX o la “posfordista” austeridad de los años 70 del siglo XX.

como veremos, está contaminada por representaciones más poderosas extraídas de la cultura burguesa, que han colonizado el imaginario de la población y su sistema de valores, en torno a los logros de la sociedad de consumo y al individualismo.

Como hemos visto, la burguesía es mutante, se reconstruye y modifica sus condiciones de existencia (sus dimensiones espaciales entre otras) a la medida de sus necesidades cambiantes. Podríamos aventurar que la burguesía es capaz de producir determinados espacios históricos –algunos de invención brillante aunque rara vez destinados a permanecer–, y que ha construido grandes aglomerados urbanos y territoriales, pero carece de espacio propio; no elabora ni imagina utopías urbanas²; las ciudades y el territorio no le interesan como tales, sino como instrumentos a su servicio, como piezas de sus estrategias variables o como simples mercancías; transforma, abandona o adapta materiales siempre temporales; se apropia y capitaliza los atributos del espacio, del que entra y sale a su conveniencia, con frecuencia para especular con las variaciones de su renta a corto plazo³. Sirva de muestra la costosa y laboriosa construcción y el dramático abandono selectivo posterior de las metrópolis industriales occidentales.

3. Expansión financiera y crisis del Estado, a propósito de la economía-mundo y sus enfoques

Para la economía-mundo el agotamiento de un Régimen es seguido de una expansión financiera (liquidez) que expresa el abandono de su cuerpo material: metáfora equívoca que elude el proceso de anulación progresiva de sus compromisos sociales, de sus herencias espaciales. El pacto social se descompone con sus instituciones: el régimen salarial, el empleo y las condiciones de reproducción, mediante leyes laborales flexibles y recortes. Pero sobre el Bienestar en liquidación caben “expansiones” para el dinero “liberado” –servicios que pueden privatizarse–, y sobre el espacio cabe un expolio aún mayor mediante una sobreproducción sin precedentes, que relaciona directamente los fenómenos financieros con la contrarreforma social y urbanística.

Un posible relato del desarrollo de nuestros espacios metropolitanos distinguiría dos expansiones financieras; la primera caracterizada por la producción, con crédito controlado y garantía salarial, de un espacio “normal” (concebido por el Estado) (1957-75), con un bienestar embrionario que madura hasta mediados de los 80, y la segunda en la que prevalece la construcción de un espacio social diferenciado (1985-2007) con el crédito fluyendo sin trabas y que preludia la descomposición de la ciudad y su tránsito a un modelo incierto (sin Estado). La primera fase se correspondería con una auténtica expansión material en la que cobra cuerpo un modo de desarrollo hegemónico, mientras que la segunda se correspondería con la seudoexpansión material que certifica su defunción. Fue en esta última cuando la población se convierte en sujeto crediticio a gran escala –crédito liberado desde mediados de los 80– con fuerte participación de capital internacional, y se crean las

² Tanto las ciudades patronales (*company towns*) sobrevaloradas por la historiografía, como las grandes periferias del Movimiento Moderno (Carta de Atenas-Le Corbusier), o del Plan de Nueva York de 1929 (Clarence Perry) estaban destinados a la normalización de los trabajadores.

³ La propia historia de la disciplina urbanística refleja este cambio permanente. Hemos pasado de la planificación espacial en todas las escalas a la desregulación total en dos décadas.

condiciones del “boom” que tantos pretextos ha proporcionado⁴. Paradójicamente, la primera disfrutaba de un régimen salarial estable casi universal, todo lo contrario de la segunda que, aun así, la superó en magnitud.

Prestar sin garantía real de devolución –la titularización mundializa el problema– plantea dudas sobre la racionalidad del sistema financiero y sus instituciones que encajan a duras penas en los marcos teóricos disponibles⁵. Pero así comienza la historia del capital, prestando a los poderosos para obtener a cambio su patrimonio o privilegios: jurisdicción territorial (soberanía), derechos tributarios, propiedades, linaje (Heers, 2012). Prestar a los pobres carecía de sentido, y una expansión financiera como la que ha alimentado el boom inmobiliario en medio mundo resulta un fenómeno tan inédito como sus consecuencias. La inhibición del Estado ante los dramas que se han sucedido (desahucios, embargos, etc.) que concultan derechos constitucionales, supone una clara pérdida de soberanía. Y los que no han perdido su casa han visto cómo su valor decaía según su posición en el espacio social: más, cuanto peor situada (Fernández y Roch, 2012). Son pérdidas cuantiosas que sirven de pretexto para asaltar un patrimonio colectivo aún más valioso: las arcas públicas, la ciudad social y sus instituciones. La contrarreforma neoliberal se activa para desmantelar las condiciones del modelo fordista (salarios crecientes, pleno empleo, servicios y pensiones públicos, etc.), pero financiar una sobreproducción de espacio e infraestructuras es el colofón.

Esta vez la diana no es un rico mercader que naufraga en ruta a Trebisonda, un señor feudal en guerra o una monarquía con problemas dinásticos, se trata de democracias populares. Según la teoría, después de abandonar el cuerpo que se agota, el capital trataría de dar forma material a uno nuevo pujante, que asegure una capacidad de acumulación ampliada pero, tanto en EE. UU. como en los países europeos implicados en este episodio catastrófico –España, sobre todo–, sólo encontramos una falsa expansión material, una masiva producción de espacio que no se corresponde ni con la demografía ni con la construcción de ningún nuevo orden acumulativo. Su evidente materialidad la diferencia de uno de esos “globos” puramente especulativos que giran en torno a la sobrevaloración de activos o de productos, sean acciones del ferrocarril o tulipanes, pero no es la expansión que lidera China junto con los países llamados emergentes (BRICS) que sí sugiere un cambio de hegemonía planetaria sobre un modo de desarrollo muy asimétrico (antifordista, multimodal, neoliberal y represivo), que hace tabla rasa de todas las conquistas sociales conocidas.

⁴ El ministro Boyer fue el impulsor de esta expansión en España adaptando a nuestras condiciones, las políticas neoliberales Thatcher-Reagan en la década de la liberalización del crédito internacional.

5 Marx ya había alertado sobre el carácter ficticio de buena parte de la economía financiera, pero aquí estamos intentando relacionar la crisis del modo de desarrollo –un fenómeno planetario– con los procesos urbanos en curso. Los trabajos de los teóricos de la Economía-Mundo, desde Braudel al propio Harvey, pasando por el grupo Gramsci en Baltimore (Arrighi, Silver, etc.) y otros como Wallerstein, Hobsbawm (1994), Brenner («New left review»), etc., muestran notables discrepancias sobre la naturaleza de los modelos de desarrollo, sobre el papel respectivo de la producción y de la actividad financiera, la formación de hegemonías y el Estado; sobre la proletarización y su papel en los procesos de acumulación, sobre la relación expansión material-financiera y, por tanto, los ciclos de acumulación y sus crisis, o sobre el papel del conflicto social y de la producción del espacio en esos procesos. Estaríamos lejos pues de disponer de una teoría unificada dentro de este círculo.

Podemos disponer, pues, de una explicación para la masiva oferta de capital, pero no está tan claro el sentido y naturaleza de la demanda que justifique fenómenos como la sobreproducción espacial que vimos más arriba y su relación con la población, o con las distintas regiones y municipios (la deuda de Madrid es histórica). El análisis del papel de la competencia (demanda) por el capital inversor podría ayudarnos en esa tarea, ya que ha alimentado en todas las escalas una expansión material ficticia similar con idéntico sacrificio de los avances sociales.

Recordemos el argumento Arrighi-Braudel (2006) sobre la cuestión:

“La idea era que las organizaciones capitalistas más importantes de una época particular también serían líderes de la expansión financiera, que siempre se produce cuando la expansión material de las fuerzas productivas alcanza sus límites. La lógica de este proceso –aunque de nuevo Braudel no la presenta– es que cuando la competencia se intensifica, la inversión en la economía material se hace cada vez más arriesgada y, por consiguiente, la preferencia por la liquidez se acentúa, lo cual crea las condiciones de oferta de la expansión financiera. La cuestión que se plantea a continuación es, por supuesto, cómo se crean las condiciones de demanda para que se produzcan expansiones financieras. A este respecto, recurri a la idea de Weber de que la competencia interestatal por el capital en busca de inversión constituye la especificidad histórico-mundial de la era moderna. Esta competencia crea, en mi opinión, las condiciones de demanda para la expansión financiera”.

Podemos suponer por tanto que las prácticas neoliberales, indiferentes al futuro de la humanidad, han proporcionado desde su atalaya local y nacional “las condiciones de demanda para la expansión financiera”. Las Comunidades españolas (pequeños estados en liza), compiten intensamente entre sí y con el Estado, creando las condiciones que llevarían al lamentable catálogo de actuaciones que ilustran esta lucha interestatal.

Recuérdese la pugna Madrid-Cataluña que merece capítulo aparte incluida la deriva independentista, no menos depredadora de lo social. No sólo lucharían por las inversiones del Estado (infraestructuras, fiscalidad, etc.), también por las de la C.E.; recuérdese la alternativa entre el corredor ferroviario Mediterráneo (Cataluña) y el corredor Atlántico central (Aragón y Madrid) que postergaba su primera opción por el País Vasco. Y lo mismo ocurre con la inversión privada. En la “batalla” de Eurovegas, ambas Regiones rivalizaron en ofrecimientos (a costa de los ciudadanos y de los usos democráticos), peleando por la hegemonía aeroportuaria (Prat frente a Barajas), cediendo todas las facilidades inmobiliarias (suelo, cambios de clasificación, infraestructuras), y conculcando todo el sistema legal. Es una competencia similar la que ha hecho proliferar aeropuertos por doquier sin miedo al esperpento o universidades y centros culturales (?) insostenibles: algunos literalmente en ruinas.

El interés de Eurovegas es que vincula el sacrificio de las conquistas sociales con las especulaciones sobre una fantasmagoría. Pero hay otras más reales como

las estructuras logísticas, comerciales y productivas que despliega la nueva hegemonía. En esto, Madrid parece ir por delante. Los viejos establecimientos de la Gran Fábrica Madrileña son ahora el gran depósito de mercancías de los operadores asiáticos con China a la cabeza: gran parte del Corredor del Henares o del sur metropolitano (polígono Cobo Calleja). En la almendra central, algún barrio (Lavapiés) es un distribuidor mayorista, mientras una red creciente de pequeños comercios progresivamente diversificados va sustituyendo al comercio tradicional en declive. También es un banquero chino el que acaba de adquirir el emblemático edificio de Plaza España que remató la Gran Vía, nacida anglo-francesa pero, finalmente, teatro de la “civilización” norteamericana cuya arquitectura, modelos comerciales, fetiches mercantiles y culturales y modo de vida acabaron dominando el planeta: el *moving forward* ya olvidado de Henry Ford⁶. Es la misma corporación financiera china la que acaba de anunciar su propósito de implantar un macro complejo comercial-hostelero-lúdico similar al fallido Eurovegas. Son procesos que se dan en otras ciudades occidentales y que parecen manifestar, ahora sí, una expansión financiera asociada a una expansión material con vocación hegemónica aunque igualmente asociada a fuertes retrocesos sociales:

“La idea de Braudel del ‘otoño’ como fase conclusiva del proceso de liderazgo en la acumulación, que pasa de la material a la financiera, y que conduce finalmente al desplazamiento por otro líder, es crucial. Pero también lo es la idea de Marx de que el otoño de un Estado particular, que experimenta una expansión financiera, es también la primavera de otra ubicación: los excedentes que se acumulan en Venecia van a Holanda; los que se acumulan aquí van después a Inglaterra; y los que se acumulan en ésta última van a Estados Unidos. Marx nos permite, pues, complementar lo que hemos encontrado en Braudel: el otoño se convierte en primavera en otra parte, produciendo una serie de desarrollos interconectados” (Arrighi, 2006).

Claro y amenazador, pero ese tránsito tan sencillo avanza con duras resistencias, mediante ensayos más o menos acertados, con intentos expansivos de diversos aspirantes, como se desprende del largo camino de sustitución de Gran Bretaña por EE. UU.: depresiones, quiebras financieras, dos guerras mundiales. Por no hablar de los repetidos intentos fracasados de Alemania. Pero ¿qué ocurre con lo que permanece?

Las teorías de la economía-mundo que en realidad tratan de explicar las crisis sucesivas del capitalismo, su dinámica de ciclos, más que sus configuraciones estables, dejan poco margen para discutir sobre el sentido y la permanencia de los logros (sociales) adquiridos, que es lo que nos interesa aquí. La sucesión de “estados del sistema”, igual que sus conflictos, se aceleran de tal modo que la idea de civilización o la de bienestar se difuminan. El propio papel de la producción pasa a un segundo término, con alguna decidida excepción (Hobsbawm, 1994), para ceder el protagonismo al capital (en estado líquido) y sus problemas de competitividad. Así pues, para los diversos enfoques de la economía-mundo, los

⁶ Al parecer hay más promotores chinos que tienen intención de construir en algunos de los solares que han quedado libres en la Plaza de España que pronto habrá de denominarse Plaza de China.

actores principales son las grandes corporaciones asociadas al liderazgo de ciertos Estados, y el motor la competencia entre capitales sin fronteras, mientras que la relación de su dinámica de ciclos con el mundo del trabajo y su población es secundaria; sobre todo cuando los comienzos del siglo XX se sitúan en el siglo XIII (Arrighi, 1994)⁷. Podemos incluso empezar más atrás (Heers, 2012; Pirenne, 1975) y recorrer siete siglos hasta el XVIII sin que el trabajo haya sido reconocido en los mecanismos de acumulación, pero la sociedad industrial lo sitúa en el corazón del régimen, primero en la esfera de la producción y enseguida en la del consumo para cerrar el circuito D-M-D. Y es ahí donde la galopada sin rumbo del capitalismo neoliberal, que parece querer cerrar con un descabello el ciclo del modo occidental y su hegemonía, ha encontrado un callejón sin salida. Probablemente el mismo que terminará por obscurecer el auge de la nueva hegemonía en ciernes. No se puede mantener la economía-mundo como un teatro restringido en el que cambistas y prestamistas juegan con el poder y sus burocracias. Hay que contar con la población, y no para embarcarla en una aventura financiera sin salida sino al modo de los años dorados del fordismo. Quiero decir que habrá que combinar las lógicas financieras con las de la reproducción simplemente porque la población (la humanidad) está en medio; si desaparece, todo colapsa. Ya no cabe el desdén malthusiano porque ahora toda la creación de riqueza (real, no ficticia) gira en torno suyo; se ha consolidado como sujeto histórico, en la producción y el consumo, y (pronto) como promotora de una civilización justa y libre.

De momento va todo en dirección contraria. Mientras el capital financiero se aleja de la humanidad (y de la naturaleza), una nueva hegemonía se perfila, con dos naciones (Rusia y China) que comparten un pasado socialista de Estado, y que parecen renegar del colectivismo pero no de sus aparatos de coerción.

4. Espacio social y quiebra del bienestar

Estos encuadres teóricos tan influyentes permiten explicar, a muchos niveles, el actual alejamiento de los postulados y prácticas reformistas que conformaron nuestro universo urbano en deterioro y que podíamos resumir como “capital frente a civilización”. El binomio “exceso de liquidez” - “demanda institucional”, cuyos efectos hemos visto, puede extenderse a las empresas y a la población incorporada masivamente al crédito, ya sea para crear nuevas condiciones de acumulación, o para lograr cierto grado de hegemonía o de preeminencia sobre sus “competidores”. Un mecanismo semejante podría ser el motor del reciente exceso inmobiliario. La población, propietaria de una vivienda “normal”, en un espacio poco diferenciado, propio de la vieja sociedad en declive (un otoño cierto), compite entre sí por mejorar posiciones; expresando a un tiempo la desigual composición del colectivo que Marx había pronosticado y su disponibilidad diferencial para ese futuro imaginario (una

⁷ Arrighi (2006), explica, desde su propio itinerario, el desplazamiento de sus inquietudes desde la cuestión social que le llevó al principio (años 60) al estudio de las modalidades de participación de la población campesina en los procesos de acumulación en diversos países africanos y más tarde a colaborar en la respuesta de los obreros italianos ante la deslocalización industrial (años 70), hasta las dinámicas de la economía-mundo y sus ciclos. El origen, además del descubrimiento de Braudel, sería paradójicamente el deseo, la necesidad, de ofrecer a las asociaciones de trabajadores un contexto teórico de las dinámicas capitalistas en el que referenciar su práctica política.

primavera ilusoria) donde las diferencias cuentan, y mucho⁸. Cada cual trataría de desplazarse hacia su mejor posición posible en un espacio social (clase y renta) que se va diferenciando al hilo de esa misma práctica competitiva colectiva: un fantasma que se acaba haciendo real por la práctica ciudadana. Basta con hacer creer a los usuarios que participan realmente de ese venturoso nuevo orden y que estar bien posicionados en él es fundamental. Esta lucha por el mejor lugar incorpora el patrimonio inmobiliario familiar ya acumulado, y se dirige desde una representación colectiva de la jerarquía, con el principio de exclusión tensando el mercado hasta la rotura. En pocas y esquemáticas palabras, la población del orden fordista se reinstalaría en un orden imaginario muy competitivo cediendo a cambio su logro más preciado: las conquistas del bienestar que les asemejaba. El principal efecto del “urbanismo” contrarreformista es ese mosaico de rentas (de precios de exclusión) que domina la nueva representación colectiva del espacio de la ciudad que bloquea el camino de una posible ciudad de ciudadanos, porque lleva implícito el desprestigio de las instituciones, de lo público, de lo urbano y de sus herramientas disciplinares.

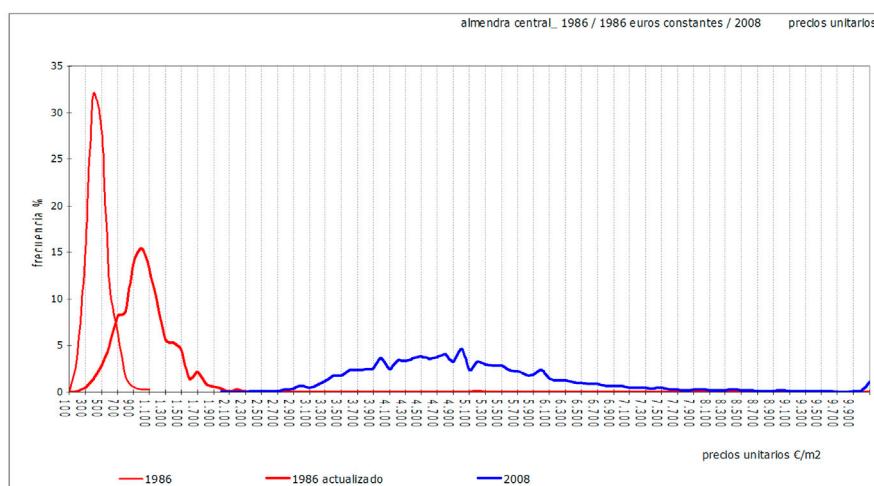


Fig. 1. Frecuencia de precios unitarios en la Almendra Central de Madrid 1986 y 2008.
Fuente: «El Idealista». Según Cristina Fernández y Fernando Roch (2012).

La figura 1 muestra claramente a través del sistema de precios unitarios de la vivienda en la Almendra Central de Madrid, el tránsito de un espacio “normal” (1986) –curvas a la izquierda del gráfico que sugieren cierta diversidad “comprimida”– a un espacio social fuertemente diferenciado (2008) –curva de la derecha– desplazada hacia valores más altos y compuesta de numerosos estratos. Si en 1986 tenía sentido hablar de medias estadísticas aunque fueran producto de una constrección, en 2008 es impreciso.

Tal proceso con su poderoso aparato ideológico y coercitivo fue el resultado de las políticas de Thatcher y Reagan (años 80) dirigidas a desmontar las “anacrónicas”

⁸ Sociedad de la información, del conocimiento; de nuevas élites en definitiva. Los sueños abundan.

condiciones de existencia del régimen de acumulación industrial anterior. Thatcher desbarató los sindicatos, rompió el pacto social, arrojó el desprestigio sobre lo público mientras privatizaba sus servicios y el mayor parque de viviendas sociales que ha conocido la humanidad. Luego vino la incorporación de los gobiernos socialdemócratas al expolio, y otros, como los neoliberales de la emblemática Suecia –modelo en su momento del alojamiento social y del bienestar– que, incluso bajo condiciones favorables de crecimiento, han degradado los servicios públicos y han estimulado un boom inmobiliario que ha dejado fuera a buena parte de la población sometida a desigualdades crecientes. Expansión financiera mundializada y descomposición de los espacios sociales locales quedan así vinculados mediante la incorporación masiva de capital a una entelequia (préstamos a 40 años a una población condenada a la incertidumbre laboral en menos de 5)⁹. Esta expansión sin crecimiento real –en realidad con retracción– ha afectado, en mayor o menor grado, a la mayoría de los países desarrollados. Conviene recordarlo para no confundir un fenómeno de esta envergadura, con el patio de Monipodio nacional y su infame teatro de corrupción caciquil de charanga y pandereta, aunque hayan ido de la mano.

Hemos tenido que llegar a la frontera de los enfoques de la economía-mundo para encontrar argumentos que expliquen el estallido del espacio social, y el chantaje al Estado. Pero para tratar del futuro del reformismo y sus logros se necesita un marco teórico que admita la existencia de estructuras más o menos estables y sus transiciones. Si queremos recuperar a la población que habita y su peripecia histórica (avances y retrocesos), contra la razón del capital, en pos de la justicia universal y la armonía, hay que admitir que la sucesión de formaciones sociales no se realiza sobre páginas en blanco, como explicaba Gramsci (1975). Hablamos de urbanismo reformista y resulta que el sustrato edificado es un testimonio privilegiado de esa historia social, que resiste y permanece en la morfología de las ciudades dándoles consistencia, o determinando las propiedades del universo colectivo y doméstico y su evolución. También perdura en el corazón y la imaginación de los hombres, como atestiguaba Baudelaire ante el convulso urbanismo de París –otra expansión financiera–, a través de las representaciones colectivas, que juegan un papel decisivo en la consolidación de estas realidades, de estas estructuras, de su *durée*, y de su evolución. Un arma de doble filo que también puede hacer “real” lo ilusorio, como ha mostrado el boom inmobiliario. Representaciones de lo vivido y representaciones del espacio, por usar las categorías de Lefebvre. Es la misma ambivalencia que les permite, lo mismo ejercer una función coercitiva, o integrarse en la elaboración de proyectos de emancipación.

Lo que les falta a las teorías de la transición –según E. Balibar la transición constituiría el cuerpo teórico central del Capital– es precisamente el estudio de lo que permanece, de sus condiciones de permanencia y sus efectos, de lo que permite que cierto orden de cosas sea estable por un tiempo, y deje su huella en futuros avances –otra forma de duración– social y políticamente reconocibles. Dicho de otro modo: su espacialidad. Materialidad y mediación constituyen la sustancia del urbanismo, de las ciencias de la ciudad y de la cultura y práctica de la ciudadanía;

⁹ Entelequia por su dualidad. Por un lado es un fenómeno real con su principio activo (una alianza inmobiliaria local corrupta y una población dispuesta a expresar su estratificación), y con su propio fin (una acumulación-desposesión de amplio espectro), y por otro es completamente irreal puesto que su base material (renta cierta disponible) y el orden nuevo prometido son una fantasmagoría.

del enfrentamiento entre razón económica y razón política. Podemos imaginar como Althusser, metido a Jacques el fatalista, que somos marionetas que no vamos a ninguna parte (automatismos liberales) o defender la idea de una geografía de la emancipación. Prefiero aceptar el desafío de Lefebvre (1968) y colaborar en esa construcción “ideológica” de la utopía, que propone un mundo cambiante producido por ciudadanos a su medida y necesidad, bajo su plena soberanía.

5. El bienestar, un ambiguo espacio de resistencia

Llegados aquí, resulta que las “conquistas” del reformismo durante la vieja sociedad industrial se han convertido en un baluarte, cuya defensa adquiere casi dimensiones revolucionarias. Tratar de evitar un desahucio supone una conspiración contra el orden establecido, cuando debería verse como una defensa del artículo 47 de la Constitución. Nadie hubiera imaginado que nos atrincheraríamos tras estas conquistas que fueron tan criticadas, lo que da una idea de las amenazas que se ciernen sobre el propio orden democrático.

Estas incongruencias evidencian la doble naturaleza del sistema de derechos que disfrutamos o padecemos. Asimetrías que el reformismo y sus instituciones en su labor de mediación, trataban de conciliar o atenuar, como la profunda desigualdad en el reparto de la riqueza. La “etimología política” del bienestar keynesiano lo sitúa más en el bando de la burguesía “tornadiza y revolucionaria” que en el de su antagonista histórico que aparenta ser su principal actor y beneficiario. Según el relato oficial las conquistas del reformismo fueron un logro de los trabajadores frente al capital industrial. Pero la etimología da sorpresas, porque un aparato institucional como éste, y el urbanismo reformista que creció con él, permitió al régimen fordista alcanzar cotas de desarrollo y tasas de acumulación sin precedentes en los países occidentales, desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta su declive a mediados de los 70. O sea que formaba parte de la evolución del sistema capitalista y de sus dispositivos de estabilización y reproducción, aunque lo confundamos con una línea progresiva de civilización.

Hablar de estabilidad aunque sea por un tiempo limitado es hablar de reproducción y de sus condiciones materiales y sociales. Como es sabido, para la escuela de la regulación –Aglietta, M. (1976), Boyer, R. (1986), Lipietz, A. (1988), Jessop, B. (1990), entre otros–, todo régimen de acumulación es inseparable de la totalidad social en la que se inscribe, con sus conflictos sustanciales que ponen en peligro la reproducción del conjunto. De ahí la necesidad de desarrollar un conjunto de normas, de prácticas sociales, de instituciones, de alianzas y hegemonías, de creencias y valores que aseguren esa estabilidad reproductora. En pocas palabras, se trata de asumir la dimensión social de los fenómenos económicos que no reconoce la teoría neoclásica más atenta a los ajustes automáticos de sus sistemas de ecuaciones diferenciales, o que deja en segundo plano, como hemos visto, la economía-mundo. Hablamos de temporalidades y espacialidades casi contrapuestas y de estabilidad relativa porque la naturaleza contradictoria del capitalismo impone su dinámica de cambio: conflictos entre capital y trabajo, competencia entre los propios capitalistas, problemas de acoplamiento producción-consumo. La idea es que los conflictos se pueden amortiguar el tiempo necesario para que maduren los procesos de trabajo,

la formación de capital fijo, el desarrollo de las infraestructuras, de la tecnología, del modo de vida (consumo) y su espacio, manteniendo la tasa de acumulación, o sea, la vida del régimen. La vida de la gente, las ciudades, los sistemas urbanos son factores o medios de producción y la idea de civilización un buen pretexto publicitario.

En pocas palabras, la inestabilidad del régimen de acumulación y su incapacidad de autorregulación, exigen una mediación entre los agentes y factores en conflicto que informa la sociedad en su conjunto y la totalidad de sus instituciones. La idea de un “medio interno” que asegura la pervivencia del organismo vivo en sus relaciones con el medio externo, un artefacto fisiológico en definitiva, ya la planteó Claude Bernard (1865)¹⁰. Se trata de procesos complejos que requieren mecanismos de regulación complejos y diferenciados para mantener las condiciones de existencia del organismo en los límites adecuados¹¹. La escuela regulacionista lo denomina modo de regulación y su forma más extendida sería el conjunto de derechos y bienes materiales garantizados por las instituciones (burguesas) del Estado, que denominamos bienestar. Es en este marco teórico donde se puede hablar del “espacio social” como de una construcción colectiva institucionalizada en el imaginario y en la práctica, con sus escenarios, sus formas de vida y sus signos de prestigio que dirige la inserción de los ciudadanos en la ciudad (dimensión espacial del orden social y económico) como un todo integrado, a pesar de las asimetrías creadas por el régimen. Es en este marco en el que hablamos de un espacio social “normal” (fordista) y de un espacio fuertemente estratificado (neoliberal). Dinero y salario –la sustancia con la que se construye el espacio residencial bajo condiciones cambiantes– forman parte de estas instituciones de intermediación como señala Aglietta (1998), y cuando se desmantela esta compleja creación, su espacio se desmorona.

La escuela de la regulación, con independencia de sus limitaciones teóricas –no ha desarrollado, por ejemplo, una verdadera teoría de la mediación, ni una teoría del Estado como lamenta Boyer (1986)– permitiría ensayar una historia social del capitalismo en la que las instituciones cívicas, los actores colectivos y las creaciones urbanas tendrían un papel destacado (más difícil sería insertar esa línea de civilización-emancipación). El dinero, la relación salarial, la competencia, el Estado, y el orden internacional –sus formas institucionales– son decisivas en los procesos de producción del espacio, y su articulación permite hablar de dos ideal-tipos (Weber, 1965): monopolista (Estado) y competitivo (mercado). Parece que estamos en una convulsa transición del primero al segundo, o en su combinación en un tercer tipo, con China a la cabeza.

El propio concepto de régimen de acumulación, propuesto por esta escuela, se diferencia de la acumulación *tout court* por vincularse a la reproducción de las condiciones de producción-circulación. Se distinguen dos tipos ideales de régimen de acumulación: extensivo (extensión de la escala de producción) e intensivo (mejoras e intensificación del proceso productivo). Un modo de desarrollo combina un modo de regulación y un régimen de acumulación: el fordismo sería la combinación de

¹⁰ Aquí, el “organismo vivo” sería el régimen de acumulación, no la sociedad ni la humanidad.

¹¹ Walter Bradford Cannon (1926, p. 91) denominó a esta propiedad de los seres vivos homeostasis, y la presentó como un mecanismo de regulación interna.

un régimen intensivo con un modo monopolista, Lipietz (2001). En el corazón del fordismo había una organización “científica” del trabajo que aseguraba mejoras de la calidad, abaratamiento de los productos, crecimiento del mercado interno y consumo de masas con salarios siempre en aumento.

“Es imposible que un producto sea barato si alguna de sus partes es cara. El único punto sobre el cual no admitimos baratura en el sentido de la reducción de precios, es el que se refiere a la labor humana. Los costes de fabricación deben reducirse; pero el único medio infalible de obtenerlo es manteniendo jornales elevados”.

“Nosotros en distintas ocasiones hemos reducido nuestros precios por bajo de lo que creíamos era el coste de producción, y los beneficios inmediatos han sido de dos clases. El mayor volumen resultante de negocio no fue el más valioso de nuestros beneficios. El provecho más inmediato lo constituyó el efecto que esa arbitraria reducción de precios tuvo en nuestra organización, es decir, en todos nosotros. Nos hizo más activos, avivó nuestros recursos. Encuentro que es más provechoso prestar mayor atención a la organización productiva que al mercado” (Ford, H. y Crowther, 1931, p. 25).

Lo contrario de la austeridad neoliberal que impone la Troika. Ford vincula el progreso de la organización productiva con en el bienestar de la población y el alza de salarios.

“La industria debe tender también a proporcionar continuamente de sus operaciones un ingreso cada vez mayor a todos cuantos con ella se relacionen”.

“En lugar de temer una sobreproducción efectiva, deberíamos acoger con alegría el día en que eso fuera posible, porque supondría que todo el mundo se hallaba provisto de cuantas mercancías y servicios necesitase”.

“Estamos de acuerdo con los moralistas que sostienen que la humanidad no existe únicamente para poseer objetos materiales; pero es también absolutamente cierto que hasta el momento en que la sociedad no esté ahíta de mercancías, apenas tendremos la oportunidad de saber lo que es en realidad la vida. Podemos, por lo tanto, considerar el día de la verdadera sobreproducción como el día de la emancipación de las esclavizadoras ansiedades materialistas [...] El público, en conjunto, no ha padecido hasta ahora la abundancia” (Ford, H. y Crowther, 1931, pp. 26-27).

La “utopía” industrial fordista era a su manera una forma de humanismo que imaginaba la civilización a su imagen productivista: desarrollo de las fuerzas de producción y mejoras permanentes de la participación del trabajo en la riqueza¹². El futuro de la humanidad se vinculaba así a la industria fordista; ciudad y civilización perdían su autonomía. Y así ha sido; la crisis del fordismo se lleva por delante sus ciudades y sus avances reformistas. Ford situaba el aumento de los salarios y su generalización, en el corazón del modo de desarrollo, hasta el punto de que algunos, Aglietta (1998) entre ellos, califican esa sociedad como sociedad salarial. La crisis sobrevino a mediados de los 70, pero la respuesta neoliberal tardó una década en presentar batalla abierta. Los años “posfordistas” fueron de ensayos de nuevas modalidades de organización de la producción. Fue una época de estudios sobre la organización de los procesos de trabajo, la economía sumergida, la diversidad de los modos, los límites del modo doméstico, la economía social de los tejidos tradicionales y su articulación con la gran producción; sobre las nuevas tecnologías y sobre los modelos de urbanización y el papel de la ciudad. La ciudad tradicional (*inner city*) fue revisitada por esta “indagación” para valorar las ventajas de los tejidos urbanos no normalizados, mientras otros modelos optaban por dispersar la producción por un territorio caracterizado por una determinada cultura laboral. El textil (Benetton, p. e.) y otras manufacturas de características parecidas desplegaron modelos productivos dispersos en un “territorio del bienestar”, frente a la gran fábrica fordista metropolitana en descomposición.

La organización de los procesos de trabajo y las relaciones de producción diferían (del “toyotismo”, al trabajo a domicilio), pero muchos de los ensayos mantenían el escenario del bienestar y sus instituciones como factor de competitividad (secuelas del modo monopolista) y como signo distintivo vinculado a una revalorización de lo urbano. Ese es el proyecto que en los años 70 puso en práctica el “modelo” de la austeridad que, entre otras cosas, realiza un esfuerzo inédito por integrar la ciudad histórica y sus edificios monumentales, así como los tejidos de la “ciudad histórica”, en el marco de un bienestar (reestructurado), protegiendo la herencia colectiva de las especulaciones financieras. Bolonia y la Emilia Romagna, entran así en la historia de la urbanística –como París o Londres en su día aunque por razones antagónicas– como el gran momento en que el urbanismo reformista convierte la calidad de vida de los ciudadanos en su objetivo y en el motor de una expansión económica compatible con la conservación del mundo físico y de la herencia histórica¹³.

Vincular la conservación del patrimonio edificado al bienestar, ya sea para alojar instituciones colectivas, o para programas de vivienda social, suponía una reappropriación popular de los “espacios del poder” y de la historia, que no tardará en ceder ante la expansión financiera que se apodera de los entornos de prestigio y elitiza los tejidos tradicionales (expulsando a sus habitantes) o los transforma en productos de consumo turístico (parques temáticos) con efectos similares. A

¹² El neoliberalismo salvaje condena estas condiciones como inaceptables rigideces: rechazo total de los compromisos en una economía fuertemente competitiva.

¹³ «Urbanismo y austeridad» (Campos Venuti, 1981). El Plan General de Madrid de 1985 se redactó bajo su inspiración pero fue sucumbiendo ante las políticas expansivas neoliberales teorizadas ideológicamente poco después en la Ciudad Global (Sassen, 1992) o en la Sociedad de la Información (Castells, 1991, 1993).

mayor centralidad inversiones más estables, pero la mayoría serán operaciones especulativas (entrar y salir) asociadas a cambios en el rango social del espacio. El espacio (historia espacializada) se temporaliza. El mestizaje, la pluralidad de tipos y funciones, son declaraciones retóricas para legitimar programas de regeneración-elitización urbana, que banalizan el espacio complejo. El trauma del 29 que devolvió el devenir de la historia a la esfera de la política –Estado, regiones y ciudades–, que institucionalizó el progreso social, se ha curado de aquel “desvarío” devolviendo la soberanía a los consejos de administración de las grandes corporaciones.

6. Algunas notas sobre la utopía destronada y la batalla del espacio social

La idea de ciudad o de civilización es fundamentalmente una confusa construcción burguesa que ha marcado la modernidad. El reformismo ha vinculado lo social al espacio fordista y sus instituciones, pero las aspiraciones sociales y sus prácticas no pueden depender de la peripécia de un determinado modo de desarrollo. Tampoco podemos sobreestimar sus logros. Ya hemos visto su papel en el modo de regulación, y podemos añadir las críticas al “biopoder” y sus instituciones (Foucault, 2008) o a la idealización del papel de ciertos espacios públicos (Mitchell, 1995; Sevilla, 2014) que desvelan su función represora del conflicto social. Para Lefebvre (1974), el espacio social apropiado se opone a las representaciones que inspiran su producción. Hemos visto más arriba cómo un espacio residencial concebido según las lógicas financieras conduce a una descomposición del complejo urbano y reduce las prácticas sociales a una competición segregadora, bajo un comportamiento poco cívico.

La propia pugna por el dominio del suelo, centro de muchos esfuerzos de la urbanística reformista, oculta una confusión. Fue el discurso progresista el que se levantó contra la propiedad histórica del suelo pero fueron ciertos agentes de la burguesía los que se beneficiaron de esta reivindicación¹⁴. Muchos esfuerzos del urbanismo reformista han consistido en recuperar el suelo y ponerlo a disposición del capital inmobiliario para producir un espacio social de acuerdo con su concepción normativa o jerarquizada. La legislación urbanística y sus procedimientos están llenos de instrumentos semejantes. No basta hacer la crítica del espacio-mercancía, y sus mecanismos de producción como reclama el modelo de la renta. La crítica de la ciudad y de la civilización pone en evidencia sus funciones de normalizador de conductas, de instrumento de reproducción del modo, de pacificador de contradicciones, de teatro fetichista del que se alimenta su economía política, que anulan sus propiedades como espacio de la diversidad, de la justicia y de la conflictividad social, o como obra de arte colectiva.

No es este, en todo caso, el lugar para adentrarse en esa espesura, pero si se trata de esbozar la relación entre la idea de civilización y la vida ciudadana, habría que evocar la ruptura con la ideología del progreso lineal, que sugiere W. Benjamin (2010) partiendo del romanticismo. El romanticismo, que el pensamiento burgués presenta como reaccionario, es una revuelta contra los valores del capitalismo que

¹⁴ Henry George en el libro VII («Justice of the remedy») y en el VIII («Application of the remedy») de su «Progress and Poverty» (1879) califica de injusta la propiedad del suelo dentro de un completo manual del reformismo centrado en la distribución de la riqueza.

ensalzan lo cuantitativo, que mercantilizan la realidad, que imponen el utilitarismo banal y el desencanto. Hemos visto reacciones semejantes en Ruskin (1985) o Morris (2011) entre otros. La idea imprecisa del paraíso perdido que no evoca ninguna civilización perfecta, subyace en esta actitud. Y es la recuperación de esa perdida, su producción cultural, su invención, su épica, el motor que esperamos que cambie nuestra forma de vivir y nuestras percepciones del espacio social.

Podemos volver al pasado, como señala Benjamin, empujados por la nostalgia o para recuperar el impulso revolucionario. La Revolución Francesa buscó inspiración en el mundo clásico, igual que la cultura anticuaria del siglo XVI, que impulsó la renovación de las ciudades, su transformación en obra de arte para legitimar el poder del gran patriciado burgués o de la Corona (y mejorar la circulación). Certo romanticismo “reimaginó” las ciudades bajomedievales como espacios de libertad y democracia, de acción y del trabajo realizado con verdad y belleza, lo mismo que M. Weber (1982) que llegó a identificar ciudad, burguesía y democracia porque allí habían surgido las instituciones democráticas (burguesas), y el reformismo de Howard inspirado en Ruskin se expresó por R. Unwin como urbanismo comunitario medieval. Hoy, y por utilizar las categorías espaciales de Lefebvre (1974), se trataría de envolver el espacio vivido (percibido) —el espacio de la práctica social cotidiana— en el complejo entramado de representaciones colectivas de la libertad, de la justicia, de la belleza, del verdadero progreso científico, de la utopía social en revisión permanente. Y oponerlo a las representaciones del espacio que imponen los mecanismos de coerción o las lógicas cambiantes de los agregados monetarios: una emancipación, en definitiva.

El reformismo social y urbanístico, enfrentado a la idea burguesa de modernidad y a su concepción del orden social y urbano, ha sido una buena escuela para desarrollar algunas de estas “envolventes” cargadas de simbolismos y prácticas sociales que han alcanzado conquistas irrenunciables. Estos son los ingredientes para poder diseñar una política alternativa de contención de agresiones a los “valores reformistas” y lo más urgente es la regeneración profunda de los marcos de representaciones colectivas demasiado marcados por el fetichismo mercantil. No basta con indignarse ante la corrupción, hay que reelaborar el imaginario de la ciudadanía.¹⁵

7. Concluir proponiendo

Si el proletariado con su función mesiánica ha sido desterrado de nuestras ciudades al hilo de la deslocalización del aparato productivo que lo había creado, ha quedado su alter ego civil con sus derechos. Recuperar la iniciativa implica promocionar la ciudad en toda su plenitud histórica y social, como obra y propiedad de todos los ciudadanos; un bien fondo y común que no puede ser expropiado ni apropiado por los agentes del capital, ni reducido a sus dimensiones monetarias. El boom no fue sólo un teatro de corrupción y especulación, fue el primer acto de la demolición de la pequeña utopía urbana del bienestar, operada por la expansión

¹⁵ Nadie como H. Lefebvre, después de M. Halbwachs, ha contribuido a poner en el centro del debate la cuestión de la ciudad y la ciudadanía vinculando lo social con su espacio, ni ha proporcionado un arsenal conceptual tan estimulante. El número NS02 de la revista «Urban» (2012) le dedica un monográfico imprescindible bajo el título «Espectros de Lefebvre».

financiera y sus aliados, y es por ahí por donde hay que empezar. Lo primero sería recuperar la autonomía financiera –un banco de la ciudad si su tamaño lo permite–, y a continuación la soberanía sobre todos los servicios sociales y urbanos privatizados y poner en marcha un proceso de regeneración democrática que devuelva la autonomía relativa que tuvieron las ciudades en sus momentos de apogeo, una “conjura” renovada bajo soberanía popular, por usar un concepto “weberiano”. Si queremos evitar las expansiones financieras especulativas que han hipotecado nuestro futuro, también hay que poner bajo control a los agentes de la producción del espacio (empresas de la construcción de los servicios urbanos, promotores) y a sus aliados: reformular, en definitiva, la batalla por la ciudad.

No se puede aceptar que las políticas reformistas y el urbanismo de equilibrios relativos que añoramos ahora, no hayan sido más que un momento de excepción en un devenir dominado por las lógicas que describen los teóricos de la economía-mundo. Si no queremos sucumbir ante el orden neoliberal, con su demografía “malthusiana” o su genética “galtoniana” excluyentes y supresoras, tenemos que oponer un proyecto alternativo completo, modo de desarrollo incluido: el proyecto reformista no incluía el control de los medios de producción que han permanecido en manos de las grandes corporaciones. En cierto modo son ahora las ciudades parte de nuestro modo de producción, y su control imprescindible. Quiero decir que las ciudades constituyen ahora, bien o mal, nuestro universo material de existencia, y que esa vida material –ese “océano de la vida cotidiana”– no sólo ya no está asegurada por la “gran economía” –las páginas precedentes testimonian el divorcio– sino que ésta última se alimenta vorazmente de la primera; el capitalismo se desenvuelve y crece sobre las economías subyacentes, sobre las espaldas de la economía material, como afirmaba Braudel (1985), negando la idea “schumpeteriana” –neoliberal– de que sea ese emprendedor arrogante y presuntamente innovador el motor central. Las ciudades, gran patrimonio colectivo, son presa codiciada del capital como lo fueron en su día los privilegios y las propiedades del mundo feudal, y eso las convierte en escenario y argumento del rescate de sus poblaciones atrapadas en un espacio “improductivo” desde el punto de vista de las condiciones materiales de vida; donde la biopolítica es coerción, donde la civilización retrocede. Parece que la ciudad, tanto en su expresión de plenitud como estructura de civilización (de *durée*), como en su papel transformador, revolucionario, no fuera más que un fenómeno minoritario, una excepción de escaso “espesor” demográfico, y que ampliarlo hasta superar hoy la mitad de la población del planeta, habría conllevado muchas renuncias. Un gran recorrido a pesar de todo, cuyo mejor logro sigue siendo ese bienestar fordista que hoy se descompone y cuyas estructuras igualitarias incompletas y normalizadas hemos traicionado colectivamente, como muestra la deriva estratificada a gran escala del espacio social-inmobiliario neoliberal.

Y eso nos lleva de nuevo al problema central de la desigualdad. Jerarquía, prestigio y poder.

“Le capitalisme a besoin d’une hiérarchie. [...], le capitalisme n’invente pas les hiérarchies, il les utilise, de même qu’il n’a pas inventé le marché, ou la consommation. Il est, dans la longue perspective de l’histoire, le visiteur du soir. Il arrive quand tout est déjà en place. Autrement dit, le problème en soi de la

hiérarchie le dépasse, le transcende, le commande à l'avance. Et les sociétés non capitalistes n'ont pas supprimé, hélas, les hiérarchies" (Braudel, 1985, p. 78).

El capitalismo no quiere equilibrios, ni relaciones sobre las que no pueda imponer asimetrías. El comercio básico, productor-consumidor y sus ajustes transparentes de precios no le permiten prosperar. Tampoco los equilibrios sociales atenuados del bienestar. Ciento que siempre hubo jerarquías, pero es la primera vez que en su construcción el capital financiero ha conseguido arrastrar (con entusiasmo) a todos sus afectados, incluso los que habitan los pisos más bajos. Superado el "momento" fordista no ha tardado en desplegar un preciso tablero de desigualdad jerarquizada, en el que la propia morfología discriminatoria del espacio social ha alcanzado cotas de sofisticación inusitadas –también falta una historia crítica del espacio social y sus mecanismos de exclusión–, y cuya producción ha sido entre nosotros el principal motor de acumulación, durante casi tres décadas (el doble del periodo fordista), sin que importara demasiado recuperar el crédito empeñado en semejante tarea: esta vez el rehén es el conjunto de la población, y el botín su vida material y las ciudades que habitan (un patrimonio secular). El instrumento ha sido hacer de la desigualdad un patrimonio familiar universal y un modo de vida, desarrollando una nueva jerarquía con su manual de uso: competición, éxito y posición. El sueño es irrelevante (sociedad del conocimiento, de la información, del emprendimiento, de la innovación), pero se sirve de relatos legitimadores, ahora es la regeneración urbana impulsada por una nueva expansión financiera ficticia, otro episodio de desposesión del patrimonio colectivo acumulado, otra vuelta de tuerca para que las ciudades sigan siendo el teatro principal de las conquistas de la sociedad burguesa, el lugar de puesta en escena de sus valores fetiche, espacio de y para las élites que se presenta como una civilizada producción de espacio social.

Es el imaginario colectivo el que ha sido arrastrado muy lejos de la idea de civilización. Las familias defienden la desigualdad para proteger sus patrimonios, sus intereses, aunque esos logros tengan los pies de barro y pongan en peligro su propia existencia. Prefieren ejercer la caridad antes que luchar por la igualdad. Y es ahí donde el futuro de las ciudades y de los ciudadanos tienen su principal campo de batalla: desmontar un denso entramado ideológico en el que se superponen la esfera de los valores (economía política), la de las representaciones sociales, sus espacios y modos de vida, y la religión que los convierte en talismanes. Pero esa es otra cuestión que requiere otros instrumentos teóricos y una lucha larga y difícil.

8. Bibliografía

- AA. VV. (2012): "Espectros de Lefebvre" en *Urban*, NS02.
- AGLIETTA, Michel (1976): *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis*, Calmann-Lévy, París. (Ed. en castellano, AGLIETTA, Michel (1979) : *Regulación y crisis del capitalismo*. Siglo XXI, Madrid).
- AGLIETTA, Michel (1998): "Capitalism at the turn of the century: regulation theory and the challenge of social change" en *New Left Review*, núm. 232 (nov.-dic. 1998).

- ARRIGHI, Giovanni (1994): *The Long Twentieth Century*. Verso, London/New York.
- ARRIGHI, Giovanni (2006): “The winding paths of capital. [Entrevista con Harvey, D.]” en *New Left Review*, núm. 56.
- ARRIGHI, Giovanni y PISELLI, Fortunata (1987): “Capitalist Development in Hostile Environments: Feuds, Class Struggles and Migrations in a Peripheral Region of Southern Italy” en *Review*, núm. X(4).
- BENJAMIN, Walter (2010): *Romantisme et critique de la civilisation*. Payot, París.
- BERNARD, Claude (1859): *Introduction à l'étude de la médecine expérimentale*. Collège de France, París.
- BOYER, Robert (1986): *La théorie de la régulation. Une analyse critique*. La Découverte, París. (Ed. en castellano, *La teoría de la regulación. Un análisis crítico*. Alfons el Magnànim-IVEI, Valencia, 1992).
- BRAUDEL, Fernand (1985): *La Dynamique du capitalisme*. Flammarion, París.
- CAMPOS VENUTI, G. (1981): *Urbanismo y austeridad*. Siglo XXI, Madrid.
- CANNON, W. B. (1926): “Physiological regulation of normal states: some tentative postulates concerning biological homeostatics”, en PETTIT, A. –ed.–. *A Charles Richet: ses amis, ses collègues, ses élèves*. Les Éditions Médicales, París.
- CASTELLS, Manuel (1991): *The Informational City: Economic Restructuring and Urban Development*. Wiley-Blackwell.
- CASTELLS, Manuel (1993): *The New Global Economy in the Information Age: Reflections on our changing world*. Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- FERNÁNDEZ, Cristina y ROCH, Fernando (2012): “La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana. Madrid bajo la lógica inmobiliaria de la acumulación-desposesión” en *Urban*, NS03, pp. 45-63.
- FORD, H. y CROWTHER, S. (1931): *Progreso*. Ed. M. Aguilar, Madrid. (Versión española de *Moving Forward*).
- FOUCAULT, Michel (2008). *Seguridad, territorio, población*. Akal, Madrid.
- GEORGE, H. (1879): *Progress and Poverty*. Appleton, Nueva York.
- GRAMSCI, Antonio (1975): *Cuaderni del Carcere*. Einaudi, Ed. Torino.
- HEERS, Jaques (2012): *La naissance du capitalisme au Moyen Âge*. Perrin, París.
- HOBSBAWM, Eric (1994): *Ages of extremes. The short twentieth century 1917-1991*. Michael Joseph, Londres.
- JESSOP, Bob (1990): “Regulation theories in retrospect and prospect” en *Economy and Society*, núm. 19(2), pp. 153-216.
- LEFEBVRE, Henri (1968): *Le Droit à la ville*. París, Anthropos.
- LEFEBVRE, Henri (1974): *La production de l'espace*. París, Anthropos. (Ed. en castellano, *La producción del Espacio*, Eds. Capitán Swing, 2013).

- LIPIETZ, Alain (1988): “Accumulation, crises and way out. Some methodological reflections on the concept of ‘regulation’” en *International Journal of Political Economy*, núm. 18.
- MARX, K. y ENGELS, F (1848): *Manifiesto del Partido Comunista de 1848*.
- MITCHELL, Don (1995): “The end of public space? People’s park, definitions of the public and democracy” en *Annals of the Association of American Geographers*, núm. 85(1), pp.108-133.
- MORRIS, William (2011): *Noticias de ninguna parte*. Capitán Swing, Madrid. (Publicado por primera vez en 1890).
- PIRENNE, Henri (1975): *Les Villes du Moyen Âge*. Presses Universitaires, París.
- RUSKIN, John (1985): *Unto this last and Other writings*. Penguin Classics, Londres. (Incluye “The nature of gothic”, vol. II de *The stones of Venice*).
- SASSEN, Saskia (1992): *The Global City*. Princeton University Press, Princeton.
- SEVILLA, Álvaro (2014): “Central Park y la producción del espacio público: el uso de la ciudad y la regulación del comportamiento urbano en la historia” en *Eure*, núm. 121.
- WEBER, M. (1965): *Essais sur la théorie de la science (1904-17)*. Librairie Plon, París. (Traducción e introducción por Julien Freund).
- WEBER, Max (1982): *La Ville*. Aubier, París.

CAMBIAR EL MODELO URBANO TO CHANGE THE URBAN MODEL

José FARIÑA TOJO*

RESUMEN

En el siglo actual, del que ya ha transcurrido más de una década, el planeamiento urbano se corresponde con unos presupuestos, condicionantes y objetivos, que nada tienen que ver con las necesidades de los ciudadanos. El modelo de organizar la ciudad que hemos heredado surgió, básicamente, para dar respuesta a problemas derivados de la Revolución Industrial. Problemas que se centraban en la salubridad. Sin embargo, la situación actual es muy diferente. Se analizará cómo los cambios de todo tipo producidos en las últimas décadas del pasado siglo veinte no se han reflejado en los instrumentos con los que organizamos nuestros territorios y ciudades. De forma que es necesario cambiar el modelo en el que nos hemos basado hasta ahora.

Se apuntan algunos de los caminos por los que, probablemente, han de discurrir estos cambios. Y se hace analizando algunos aspectos críticos que se supone van a ser determinantes los próximos años.

Palabras clave: urbanismo, territorio, sostenibilidad, planeamiento urbano.

ABSTRACT

During the present century, which started more than a decade ago, urban planning is executed in accordance with several requirements, determinants and objectives that have nothing to do with the needs of citizens. The inherited model of organization of the city was basically designed to the objective of finding a solution for the problems derived from Industrial Revolution. These problems consisted, mainly, on health standards. Nevertheless the present state of the art is very different. In this paper we analyse how the changes of any kind produced during the last decades of twentieth century have not been reflected on the current instruments used to organise our territories and cities. This way, it is necessary to change the model on which we have based our actions until this moment.

Several ways to introduce these changes are exposed. To do so, we analyse several critical aspects which, in theory, would be determining during next years.

Keywords: urbanism, territory, sustainability, urban planning.

* José Fariña Tojo (jose.farina@upm.es) es arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.

1. Introducción

En el siglo actual, del que ya ha transcurrido más de una década, el planeamiento urbano se corresponde con unos presupuestos, condicionantes y objetivos, que nada tienen que ver con las necesidades de los ciudadanos. El modelo de organizar la ciudad que hemos heredado surgió, básicamente, para dar respuesta a problemas derivados de la Revolución Industrial. Problemas que se centraron en la salubridad (Benevolo, 1979)¹. Las necesidades sanitarias permitieron introducir la expropiación, no sólo de usos y facultades, sino también de la totalidad del producto inmueble, suelo, edificios o derechos, en nombre del bien común. Y en un principio, para poder conseguirlo fue necesario condicionar y delimitar el derecho de propiedad del suelo que en el caso español se hizo de forma asimétrica (Fernández, 2011)². Para poder conseguirlo sin que pareciera injusto se le otorgaron al plan los beneficios de la científicidad y de la normativa. El plan era el resultado de un proceso objetivo (y, por tanto, no arbitrario) y, por consiguiente, era justo que se impusiera legalmente (Terán, 1978).

De forma que, en realidad, al tratarse de un instrumento básicamente técnico, era ajeno a los entes planificados. Fundamentados (y menos fundamentados) estudios científicos detectaban los problemas e indicaban las soluciones. Al principio era “la solución”, pero con el tiempo los agentes con capacidad de presión comprendieron que la delimitación asimétrica del derecho de propiedad del suelo podía traer consigo enormes beneficios pecuniarios para algunos bolsillos privados. Pronto se vio que “la solución” en realidad, era flexible. Lo suficientemente flexible como para decir, a la vez, una cosa y la contraria si ello reportaba mayores beneficios. El panorama era bastante claro. Por una parte estaban los planificados, por otra los planificadores y, lateralmente, los verdaderos agentes, generalmente asociados con los políticos encargados de darle legalidad al plan. Todo este proceso se convirtió en procedimiento y se fijaron desde los ámbitos de redacción del plan hasta las condiciones formales de su aprobación y desarrollo (Bassols, 1973).

Poco a poco, y si nos centramos en el caso español, el plan que en su origen se planteó para evitar que las sucesivas epidemias de cólera y otros males dejaran de ser un problema para los ciudadanos, se convirtió en una garantía de los inversores inmobiliarios. La delimitación asimétrica del contenido del derecho de propiedad permitía asignar beneficios a unos y quitárselos a otros, todo ello en nombre del bien común (Jiménez, 2014). Y de una ciudad más higiénica. Claro que, la misma facilidad de determinar el contenido del derecho de propiedad se podría volver en su contra. De forma que, no sólo había que tener el control de la formación de este contenido, sino de los posibles cambios que se produjeran. Y así el plan se fue revistiendo de garantías y se fue volviendo un monstruo casi imposible de modificar. En el caso español, ya desde muy pronto –finales del siglo XIX, planes de ensanche– (Bidagor, 1968)³ ese dinero flotante que anda por ahí perdido volando

¹ En este apartado la bibliografía es muy extensa y la mayor parte de los teóricos coinciden, de modo que se cita aquí un tratado clásico de 1963.

² También en este caso son muy abundantes las referencias, pero un libro como el de Fernández, que lleva ya veintidós ediciones entre 1980 y 2011, debe serlo en primer término.

³ También en este apartado la bibliografía es bastante abundante y coincidente, de modo que puede citarse una referencia clásica como la de Bidagor.

de un sitio a otro sin saber dónde posarse, decidió que lo mejor era posarse en el suelo. Y lo hizo. Y así hasta el momento actual.

2. Cambios en el contexto

Mientras tanto el contexto cambiaba. Y cambiaba a una velocidad realmente importante. No es el momento ahora de analizarlo pero sí que se pueden caracterizar algunos elementos que lo definen y que no tienen solución en el sistema de planeamiento tradicional. Y mucho menos en el ámbito español: desde este punto de vista todas las Comunidades Autónomas funcionan como herederas de la Ley del Suelo de 1956 (Fariña y Naredo, 2010). Es decir, se trata de estudiar aquellos elementos críticos que permiten afirmar la obsolescencia del plan. El primero, muy evidente, es de la discontinuidades urbanas. La verdadera revolución en la organización espacial de la ciudad ha venido de la mano de la sustitución del concepto de distancia por el de tiempo. Sustitución posible debido a la aparición del automóvil privado y al bajo precio de la energía. Esto sucede, básicamente, a partir de la Segunda Guerra Mundial y ha dado lugar a la formación de las ciudades metropolitanas organizadas de forma fragmentada, encapsulada, difusa o “sprawlizada”, cuyos límites superan cualquier territorio de ámbito abarcable racionalmente por el planeamiento físico tradicional y que se han constituido como uno de los problemas más importantes a los que se ha de enfrentar este siglo XXI (Arellano y Roca, 2010).

3. La ciudad fragmentada

De forma que la ciudad empezó a crecer de forma discontinua. Este crecimiento discontinuo tenía evidentes ventajas. La más importante era que todo el territorio entraba en el ámbito de posible crecimiento urbano. Todo el territorio para la ciudad. Las implicaciones económicas para el inversor eran muy importantes. Se podía acceder a cualquier suelo, estuviera donde estuviera, convertirlo en urbano, edificarlo y lucrarse con el cambio del contenido del derecho de propiedad del suelo. El único problema era conseguir que ese suelo estuviera “bien comunicado”. En algunos países esta comunicación corría a cuenta del urbanizador. Pero en el nuestro no. Era obligación del Estado, del Municipio o de la Comunidad Autónoma el garantizarla. Se estableció entonces un sistema mediante el cual primero había que asegurarse de que “lo público” construyera las infraestructuras necesarias para poder separar sin problemas el trozo de ciudad de la ciudad, para que luego el promotor (o peor todavía, el intermediario) se lucrase con la operación. Ya puede uno imaginar las implicaciones respecto a la corrupción que planteaba el sistema (Corral, 2014)⁴.

⁴ Aunque el enfoque de Corral es más bien jurídico, sirve para rastrear de forma bastante lúcida las formas de corrupción urbanística y las herramientas de lucha con ellas.

Pero las ventajas eran también para los residentes en los fragmentos. Viviendas más baratas, frecuentemente con un mayor contacto con la naturaleza, vecinos que eran clones unos de otros en gustos, capacidad económica y forma de ver la vida (desaparición de los marginales). Incluso, si era necesario, se llegaba a cerrar completamente el fragmento, impedir la entrada a los extraños y contar con seguridad privada convirtiendo las calles, tradicionalmente dominio público, en espacio privado⁵. Las implicaciones sociales, económicas y de relación entre ciudad y naturaleza fueron muy importantes. Tan importantes, que esta ciudad fragmentada, rota en cientos de esquirlas sobre el territorio, normalmente de muy baja densidad fue definida como el paradigma de ciudad ineficiente. De una ciudad que funcionaba a base de consumir muchísimos recursos de suelo, energía, agua y materiales y de contaminar en exceso. En un artículo publicado en el 2006 en la revista Ingeniería y Territorio se leía:

“Al contrario, hay que empezar a considerar el territorio no como un espacio con vocación isotrópica en el sentido de que todo él tiene igual derecho a ser urbanizado, sino como un espacio que necesita de la asimetría en la relación urbanización-naturaleza para que ambas puedan subsistir armónicamente” (Fariña, 2006, p. 9).

4. La ciudad global

Esta mirada sobre la organización territorial de la propia ciudad habría que complementarla con otra sobre su funcionamiento. La ciudad tradicional se caracterizaba por su función de intercambio y lo que definía su ser era la actividad exportadora. Al principio esta actividad exportadora se circunscribía a un ámbito relativamente reducido ya que los costes del transporte y los tiempos influían de forma determinante en su capacidad territorial de expansión e intercambio de productos (George, 1982)⁶. Sin embargo, este sistema fue cambiando progresivamente a medida que mejoraban los sistemas de comunicación y los tiempos y coste de los desplazamientos ya no fueron los elementos críticos para determinados productos. Fue así como los ámbitos de influencia comercial, industrial y de conocimiento de muchas ciudades se convirtieron en el planeta entero (Marcuse y Van Kempen, 2000). Espárragos que se cultivan en Perú, se comercializan en Navarra y se venden en Madrid. Grandes bloques de piedra que se cortan en canteras chinas se instalan en edificios que se construyen en Gandía o en Santiago. Decisiones informáticas que se toman en California afectan de forma determinante al sistema de semáforos de Nápoles.

Las ciudades y zonas urbanizadas ya no son quistes aislados en el territorio de superficie prácticamente inapreciable unidas entre sí por débiles cordones umbilicales en forma de vías de ferrocarril, carreteras o canales. Constituyen una verdadera red de una potencia realmente espectacular que funciona casi como un

⁵ También en este caso existe abundante bibliografía; el de Roitman (2003) es uno de los artículos en los que se analizan de forma muy clara las implicaciones sobre la segregación social.

⁶ Esta es una de las afirmaciones indiscutidas de la historia del urbanismo y, por tanto, es imprescindible citar a un clásico como George.

único sistema a base de intercambios masivos de alimentos, materiales, personas y energía entre todos sus puntos. Y que, además, ocupan una parte (aunque pequeña) ya apreciable de la superficie terrestre. Si entendemos nuestro planeta como un sistema cerrado en el que las únicas entradas de energía provienen del sol probablemente estemos llegando a un punto límite en las posibilidades de funcionamiento de las áreas urbanas. El orden urbano es una categoría distinta al no urbano (no es el momento ahora de discutir el tema de la naturaleza ya que nos distraería del objeto del artículo) y puede funcionar porque tiene la posibilidad de volcar entropía (caos, desorden) en la otra parte del sistema (Fariña y Ruiz, 2002; Bettini, 1996). El problema es que parece que estamos llegando al límite. De forma contable podríamos decir que, a partir de mediados de los años ochenta del pasado siglo XX la huella ecológica de la Tierra ha superado su biocapacidad y estamos consumiendo los ahorros producidos a lo largo de milenios de evolución (Wackernagel *et al.*, 1997)⁷.

Pero de forma puramente lógica podemos darnos cuenta del problema sin necesidad de contabilizar hectáreas globales. Las áreas urbanas son un subsistema dentro del funcionamiento del planeta que requieren, para mantener su orden, volcar la entropía que le sobra en el resto del sistema (naturaleza, áreas no urbanas, no antrópicas o como quiera que se llamen). Esto se ha ido produciendo a lo largo de la historia de la ciudad sin aparentes problemas. Pero la nueva organización y el nuevo funcionamiento de la ciudad imponen normas nuevas. ¿Si todo el territorio es para la ciudad, dónde va la ciudad a volcar la entropía que le sobra? ¿Si el nuevo orden urbano cada vez requiere más energía para mantenerse y contamina más, de dónde va a salir esta energía, dónde están los sumideros de contaminación? Estas preguntas son nuevas. Son las preguntas de este siglo XXI del que llevamos ya más de una década. La ciudad insalubre de la que surgió el planeamiento que tenemos, planeamiento que se ha ido degradando y complicando según hemos explicado al comienzo del artículo, ha sido sustituida por la ciudad global en la que los intercambios son planetarios y todo el territorio, incluso el mar, es susceptible de ser urbanizado.

5. Cambiar el modelo

Ante la dimensión tan extraordinaria que ha adquirido la ocupación del territorio no queda más remedio que cambiar la forma de organizarlo y su funcionamiento. Desde esta perspectiva, las decisiones sobre el procedimiento para conseguir urbanizar una zona ZEPA o cómo se valora la expropiación de un suelo, son irrelevantes. El problema al que nos enfrentamos es de una entidad mucho mayor. Es necesario cambiar el modelo. Para lo cual lo primero es cambiar la perspectiva. No se trata de que los técnicos veamos muy claramente que el sistema actual no sirve para el siglo XXI. O que los políticos cambien la jerga y empiecen a hablar de sostenibilidad (ya hay juguetes sostenibles, equipos de fútbol sostenibles o turismo sostenible) o de medio ambiente. Se trata, básicamente, de que la sociedad urbana sea consciente del significado de la palabra “urbano” en el siglo XXI. Si hasta ahora la intervención de los ciudadanos en la organización, planeamiento y diseño de las áreas urbanas ha sido básicamente pasiva, esto tiene que cambiar. Porque sólo

⁷ La abundante literatura existente en este caso no es tan pacífica.

desde el impulso ciudadano se podrá intentar modificar el modelo. Hace sólo unos cuatro años en el «Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español» se decía:

“Por eso es tan importante un proceso educativo interactivo entre los técnicos y los ciudadanos sin conocimientos específicos de urbanismo. Los órganos (o el órgano) encargado, en su caso, de la redacción, seguimiento del plan y observación del territorio debería de asumir, además, la labor de educación y divulgación de los aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico”
(Ministerio de la Vivienda, 2010, p. 29).

De forma progresiva el planeamiento se ha ido convirtiendo en un documento normativo críptico sólo comprensible para los iniciados. Y esta incomprensión progresiva se ha hecho de forma que no puede ser más que deliberada, con el objetivo de ocultar al ciudadano la realidad de un sistema que terminó convirtiéndose en un negocio para unos pocos en lugar de ser el instrumento para que los ciudadanos pudieran desarrollar su personalidad en unos espacios concretos con unas condiciones específicas (Romero, Jiménez y Villoria, 2012).

De todas formas el tema presenta muchas facetas que ahora no vamos a abordar. Por ejemplo, el hecho de que seamos más de siete mil millones de personas en el planeta y aumentando⁸. O de que el sistema económico esté basado en un consumo creciente e ilimitado que se desarrolla en un planeta finito y limitado. O que las desigualdades generacionales, territoriales y sociales no hagan más que incrementarse (OCDE, 2014). Independientemente de todo esto, que tiene que ver con opciones personales, ideológicas, o incluso religiosas, lo que sí parece claro es que no podemos seguir manteniendo el mismo modelo que se utilizó con un cierto éxito para convertir la ciudad insalubre en higiénica. Por cierto, que incluso estas cuestiones relacionadas directamente con la salud pública se han ido abandonando progresivamente para centrarse casi exclusivamente en la obtención de un producto inmobiliario financieramente rentable (Barton y Tsourou, 2013). La pregunta entonces podría formularse así: ¿cuál sería la dirección a tomar? En momentos de crisis como el actual es complicado señalar “el camino”. Todavía estamos en el momento de las intuiciones, y más bien tenemos relativamente claro lo que no hay que hacer. Sin embargo sí que se pueden señalar algunos elementos críticos que habría que considerar de forma prioritaria. El primero ya lo hemos abordado: la necesidad de que el ciudadano forme parte sustancial del sistema de toma de decisiones sobre la organización del territorio en el que vive o en el que va a vivir. Sin que esto se produzca todo lo demás es irrelevante. Y para que esto se produzca, como ya hemos señalado en varios sitios, es imprescindible información veraz,

⁸ Según estimaciones del Banco Mundial la población en el año 2000 era de 6.102 millones de personas, en 2013 de 7.124 y en 2025 se espera un total de 8.036 millones. Estas cifras están extraídas de los datos de dinámica de población de la página web del Banco Mundial consultada en septiembre de 2014.

clara y comprensible y educación ciudadana en la forma de planificar y diseñar la ciudad⁹.

6. Algunos factores críticos

Pero hay también otros elementos críticos que ya se pueden ir considerando en momentos de transición como los actuales. Uno de importancia primordial es el paso de una urbanización centrífuga y expansiva característica del último siglo y medio a otra centrípeta más volcada hacia su propio territorio. Una vez pasado el período de diástole y relajación, se necesita una época de sístole que permita mantener la circulación entre elementos antrópicos y no antrópicos en el planeta. Para ello parece lógico reducir los ámbitos de relación de las ciudades. La función de exportación (y también de importación), clave en el funcionamiento de la ciudad habría que empezar a reducirla a su región natural. Se trata de la vuelta a lo local que se está empezando a ver como una de las pocas seguridades en las que apoyar la planificación física. Muchas de las más importantes ciudades están ya estudiando la forma de introducir la agricultura y ganadería de proximidad como medio de funcionar más eficientemente¹⁰. Esto no significa que determinados alimentos no tengamos que traerlos de muy lejos, pero no todos o la mayor parte. El mismo sistema habría que aplicarlo a los materiales. Y, en concreto, a los materiales de construcción. El uso de materiales autóctonos, aparte de un significado identitario obvio, implica una reducción en los costes (al hablar de costes no me refiero sólo a los monetarios sino también, por ejemplo, a los ecológicos). Pero no sólo a los alimentos y a los materiales. También al agua, la energía y las personas.

Respecto a la energía habría mucho que comentar. Sobre todo en este país en la situación actual después de los últimos cambios en las políticas energéticas. Los costes ecológicos de la producción de energía centralizada y su distribución masiva con las pérdidas que se producen en ese transporte, deberían de hacer considerar la necesidad de un cambio progresivo hacia la energía distribuida que, además, en la mayor parte de los casos, se produce a través de renovables (Fariña, 2013). El mantenimiento del sistema actual sólo se puede explicar por las presiones que

⁹ Existen muchos libros y artículos con diferentes enfoques de un tema tan complejo. Pero el entendimiento de la participación como un proceso y no como un momento puntual es fundamental. Aunque con una visión muy norteamericana del tema, y precisamente por ello, puede ser interesante leer el artículo (incluye una interesante bibliografía en inglés) de Bryson, Quick, Slotterback y Crosby (2012).

¹⁰ En estos momentos nuestro grupo de investigación está llevando a cabo un trabajo en este sentido. Pero son muchos los ejemplos de universidades y centros de investigación que trabajan el tema. Y experiencias documentadas y modélicas en este aspecto. Algunos ejemplos referidos sólo al tema europeo extraídos de un trabajo de GEA21 para el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz titulado El espacio agrícola entre el campo y la ciudad cuyo texto se puede encontrar entrando en su página web. En Italia: La Red Ecológica de Bolonia; Creando juntos el Parque de la Piana en la Toscana; El Parque Agrícola del Sur de Milán: La primera incorporación de un espacio agrícola periurbano al sistema urbano. En Gran Bretaña: Planificación del desarrollo y preservación de los usos agrícolas en el Gran Londres. En los Países Bajos: BieslandseBovenpolder (Delft); Gestión de Bienes y Servicios Rurales en Oost ZuidHolland. En Alemania: Perspectiva Munich. El Anillo Verde como herramienta de protección del paisaje rural y freno al crecimiento urbano disperso. En Austria: La vitalidad del sector agrícola en el área metropolitana de Viena. En Francia: La agricultura en la "Y" de Grenoble; La protección del suelo agrícola en la Comunidad de Aglomeración de Montpellier; Los usos agrícolas en el Parque Natural Regional del Vexin francés.

ejercen las compañías eléctricas de producción, distribución y comercialización, que anteponen sus beneficios a las necesidades ecológicas y planetarias. Máxime cuando hay que rehabilitar hectáreas y hectáreas de *sprawl* con las pérdidas consiguientes en la distribución. Algo parecido podría aplicarse al agua.

En los transportes masivos de personas habría que diferenciar dos aspectos. Los movimientos entre residencia, trabajos, compra, ocio y educación por una parte, y que se refieren a la organización interna de la ciudad. Y los grandes movimientos de turismo de masas *low cost* que consisten en llevar a grandes cantidades de gente muy lejos, dejarlas unos días en el lugar de destino y volverlas a traer, aparentemente sin un objetivo claro de por qué se hace o de los beneficios (normalmente los más importantes no suelen ser para el sitio de acogida) que puede traer consigo. En general, y desde el punto de vista ecológico, este tipo de turismo es una auténtica barbaridad que sólo tendría la justificación en el reequilibrio de rentas que se produciría en el hipotético caso de que el lugar de acogida tuviera el control de los beneficios producidos. Pero esto no suele ser así. Los casos más sangrantes se producen a causa del llamado Turismo de Naturaleza que, irónicamente suele adjetivarse como “sostenible” (Fariña, Luxán y Pérez, 2005). Lo único tranquilizador es que numerosos estudios demuestran que cuando el precio de la energía que se consume en transportar a tantos millones de personas en todo el mundo llegue a determinado valor el problema se solucionará sólo. La cuestión global, claro, porque los perjuicios para las zonas de acogida serán muy importantes ya que la destrucción suele ser irreversible. Pasa lo mismo con el funcionamiento de la ciudad fragmentada, que todos los expertos suponen que entrará en colapso cuando el tanto por ciento que cada familia destina a transportarse duplique el actual que está entre el 8% y el 15%¹¹.

Todo esto nos encamina claramente a una reducción de los ámbitos de intercambio de las ciudades intentando relacionarlas con el territorio en el que están enclavadas. Esta recuperación del territorio, del entorno en el que funcionan, parece uno de los elementos claves en el funcionamiento eficiente de las ciudades (o áreas urbanas, el término no está muy claro) del siglo XXI. Se empieza a hablar de las bio-regiones, eco-regiones, regiones naturales, como los ámbitos propios del planeamiento, frente al municipio que ha sido el ámbito tradicional del planeamiento en España¹². El cambio del ámbito del plan supone una auténtica

¹¹ La evolución del gasto familiar en transporte y comunicaciones ha sufrido una variación espectacular entre 1970 y 2008, pasando de representar el 9,5% del gasto medio familiar en 1970 al 17,27% en 2008. Es decir, un incremento del 81,78% muy superior al de cualquier otra partida (incluida vivienda) si exceptuamos bienes y servicios variados con un 94,23%. Es verdad que este incremento se ha atemperado mucho debido a la crisis representando en el 2013 un 14,5% del gasto medio familiar. Pero las perspectivas no son muy favorables estimándose que este porcentaje podría llegar a cerca del 30% del gasto en el año 2030 haciendo inviable la organización territorial actual. Los datos están extraídos de la Encuesta de Presupuestos Familiares del Instituto Nacional de Estadística elaborados por el autor y la proyección se ha hecho en base a la evolución del precio de la energía y su repercusión en el apartado de transportes y comunicaciones.

¹² Incluso ciudades españolas como Vitoria-Gasteiz empiezan a hablar directamente de bio-regiones. En el documento «La infraestructura verde urbana de Vitoria-Gasteiz» publicado por el Ayuntamiento en 2014 pueden leerse párrafos como éste: “Vitoria-Gasteiz se enclava en el centro de una comarca geográfica natural, la denominada Bio-región o Área Funcional de Álava Central, conformada por una amplia planicie rodeada por rebordes montañosos”. Este planteamiento va ligado a un intento de conseguir una planificación de toda el área ecológico-funcional.

revolución, no sólo por hecho de adecuar las relaciones entre ciudad y entorno, sino también por la desvinculación del municipio de su gestión. Normalmente los municipios han sido creaciones artificiales¹³, además relativamente recientes, de dimensión frecuentemente insuficiente para soportar no sólo la formación de un plan, sino también su gestión. Probablemente este entendimiento del ámbito del plan como una “geometría variable” traerá implicaciones muy importantes, pero parece algo sensato.

Por otra parte, es probable que a lo largo de los próximos años se produzcan cambios importantes, no sólo en los propios conceptos de nación o estado, sino también en las formas de vida, los valores éticos y sociales, o la propia tecnología. El planeamiento del siglo XXI debería tener la capacidad de adaptarse a estos cambios. Es decir, debería ser mucho más flexible, lo que implica desprendérse de toda esa capa garantista que sólo busca salvaguardar las inversiones inmobiliarias. Probablemente esto signifique que el propio plan como documento normativo será sustituido, por ejemplo, por una Oficina de Planeamiento que vaya configurando la organización territorial y urbana en tiempo real. Oficina en la que debería de participar la sociedad civil (los ciudadanos), los grupos organizados, los técnicos y los políticos y cuya base no sería municipal¹⁴. Sin embargo, planificar en momentos de cambios muy rápidos significa planificar en contextos de incertidumbre. Y la única regla de sentido común que se puede dar en estos casos es no hacer nada irreversible. Lo que significa que la sociedad debería de tener claro “lo irreversible”. Es decir, aquellas líneas que no se deberían sobrepasar de ninguna forma. Por tanto, al lado de un plan sumamente flexible que pueda dar respuesta en tiempo real a los cambios que previsiblemente serán muy rápidos, debería de existir un conjunto de acuerdos a muy largo plazo consensuado por los ciudadanos, los técnicos y los políticos que habría que respetar por encima de las contingencias ocasionales.

Y la base de todo el sistema sería el dar respuesta al problema del siglo XXI que es el de los límites planetarios. Necesitamos territorios organizados más eficientemente (que consuman y contaminen menos). De forma que un nuevo requisito se viene a sumar a los tradicionales de la eficacia y la belleza: la eficiencia. No se trata de volver a la prehistoria o que todo el mundo viva en

¹³ Aunque hay excepciones como algunos municipios gallegos que proceden de la agrupación de las parroquias tradicionales que, a su vez, son herederas de delimitaciones más antiguas. Hay muchas historias del municipalismo español. Una de las clásicas es la de Orduña (2005). En general, y a pesar de la antigüedad de la institución (del primitivo municipio romano no queda nada), las delimitaciones actuales son, en la mayor parte de los casos, arbitrarias y no tienen nada que ver con ecosistemas, eco-regiones o, incluso, zonas funcionales con elementos comunes históricos, sociales o económicos.

¹⁴ Se puede leer esta propuesta concreta en la página 22 de «El Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español», ya citado anteriormente: “Resulta imprescindible en muchos casos recurrir a los llamados observatorios territoriales que, de forma continua, monitoricen y sigan en tiempo real la evolución del plan en relación con los cambios producidos en el conjunto del territorio considerado (municipio, mancomunidad, isla, etc.) y con su patrimonio construido con todas sus servidumbres. Estos observatorios deberían de tener una cierta capacidad de decisión respecto a las determinaciones concretas para lo cual estarían en relación directa tanto con los agentes políticos y sociales como con la propia sociedad. Esto significa la necesidad de introducir formas de participación social en los mismos, de modo que las decisiones no sean exclusivamente técnicas. Probablemente su misión no debería de ser tanto de seguimiento sino también la de incluir entre sus funciones las educativas, de forma que fueran los organismos encargados de explicar a los ciudadanos el plan, su evolución y las consecuencias de tomar determinadas decisiones”.

comunas *hippies* como las de los años sesenta del pasado siglo XX. Participamos de un mundo global en el que existe Internet, televisión. En el que podemos hablar con cualquier persona en cualquier punto del planeta en cualquier momento. De forma que el uso del territorio, del espacio público, sea físico o virtual, será diferente. En algunos lugares del mundo (en pocos) esto empieza a cambiar. Por lo menos el enfoque. Lo asombroso es que en España sigamos organizando las ciudades y los territorios con leyes que se diferencian muy poco de la Ley del Suelo aprobada el 12 de mayo de 1956. Parece que ha llegado la hora de cambiar el modelo. Las grandes ciudades españolas se ven incapaces de cambiar sus planes de urbanismo que permanecen vigentes años y años, cuando resulta que el contexto, la forma de vida, la tecnología, los objetivos a conseguir, han cambiado (están cambiando) de forma muy importante a lo largo de los últimos años. Y no sólo hay que cambiar el modelo de planeamiento. Hay que cambiar la forma de concebir la ciudad, la forma en la que los ciudadanos toman parte en su construcción, la forma en la que lo antrópico se relaciona con el territorio que lo sostiene.

7. Referencias bibliográficas

- ARELLANO, B. y ROCA, J. (2010): “El Urban Sprawl, ¿un fenómeno de alcance planetario? Los ejemplos de México y España” en *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, núm. 12, pp. 115-147.
- BARTON, H. y TSOUROU, C. (2013): *Healthy Urban Planning*. Routledge, Londres.
- BASSOLS COMA, Martín (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español: 1812-1956*. Montecorvo, Madrid.
- BENEVOLO, Leonardo (1979): *Los orígenes del urbanismo moderno*. Blume, Madrid. (Ed. orig.: Roma, 1963).
- BETTINI, Virginio (1996): *Elementi di ecologia urbana*. Einaudi, Turín.
- BIDAGOR, Pedro (1968): “El Siglo XIX”, en VVAA. *Resumen histórico del Urbanismo en España*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. (Ed. orig.: 1954).
- BRYSON, J.M.; QUICK, K.S.; SLOTTERBACK, C., y CROSBY, B.C. (2012): “Designing Public Participation Processes” en *PAR, Public Administration Review*.
- CORRAL ESCARIZ, V. (2014): *La lucha contra la corrupción urbanística en España*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- FARIÑA TOJO, J. (2006): “Asimetría e incertidumbre en el paisaje de la ciudad sostenible” en *Ingeniería y Territorio*, núm. 75.
- FARIÑA TOJO, J. (2013): “España, situación actual en el campo de las renovables”, en VVAA. *Renovables, futuro energético*. Cuadernos Unesco, Getafe (Madrid).
- FARIÑA TOJO, J.; LUXÁN, M. de, y PÉREZ ELORRIAGA, J. R. (2005): “Turismo sostenible, ecoturismo”, en HERNÁNDEZ AJA, A. *La sostenibilidad en el proyecto arquitectónico y urbanístico*. Mairea, Madrid, pp. 241-246.

- FARIÑA TOJO, J. y NAREDO, J. M. (2010): *El Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Ministerio de la Vivienda, Gobierno de España.
- FARIÑA TOJO, J. y RUIZ, J. (2002): “Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad”, en *Urban*, núm. 7, pp. 8-16.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2011): *Manual de Derecho Urbanístico*. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid. 22^a ed. (Ed. orig.: 1980).
- GEORGE, Pierre (1982): *Geografía Urbana*. Ariel, Barcelona. (Ed. orig.: 1961).
- JIMÉNEZ, Fernando (2014): “Corrupción urbanística” en *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, núm. 6, pp. 217-223.
- MARCUSE, P. y VAN KEMPEN, R. –eds.– (2000): *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*. Blackwell, Oxford.
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Ministerio de la Vivienda, Madrid, 90 pp.
- OCDE (2014): *Society at a Glance 2014. The crisis and its aftermath*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique (2005): *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*. Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administraciones Públicas y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- ROITMAN, Sonia (2003): “Barrios cerrados y segregación social urbana” en *Scripta Nova*, núm. 146(118).
- ROMERO, J.; JIMÉNEZ, F. y VILLORIA, M. (2012): “(Un)sustainable territories. Causes of the speculative bubble in Spain (1996-2010) and its territorial, environmental and socio-political consequences” en *Environment and Planning C. Government & Policy*, núm. 30, pp. 467-486.
- TERÁN, Fernando de (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Alianza Universidad, Madrid.
- WACKERNAGEL, R.; ONISTO, L.; CALLEJAS LINARES, A.; LÓPEZ FALFÁN I.S.; MÉNDEZ GARCÍA, J.; SUÁREZ GUERRERO, A.I. y SUÁREZ GUERRERO, G. (1997): *Ecological Footprints of Nations: How Much Nature Do They Use? How Much Nature Do they Have?* Comisionado por el foro de Rio+5. International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto.

NUEVAS PRIVATÓPIAS URBANAS. ESTRATEGIAS CIUDADANISTAS DEL ESPACIO PÚBLICO

NEW URBAN PRIVATOPIAS. CITIZENSHIP STRATEGIES OF PUBLIC SPACE

Ion MARTÍNEZ LOREA*

RESUMEN

En tanto que enclaves cerrados alejados de las ciudades y con un perfil muy concreto de residentes, las “privatopías exurbanas” han sido el caso más extremo de negación de la vida urbana y de algunas de sus características fundamentales: compactidad, mezcla, alteridad, contacto. El modo socio-espacial “privatópico” resultaría por tanto incompatible con el modo de vida urbana. Sin embargo, durante las últimas décadas y con una considerable intensificación en los años del cambio de siglo, encontramos ciertas propuestas y prácticas de planificación urbana que, de un modo más o menos intenso, han venido precisamente a aplicar elementos sustanciales de los clásicos modelos “privatópicos”, con un escenario de intervención prioritario: el espacio público. Ello con el agravante de sustentarse en una retórica “ciudadanista” que incide en una dimensión política, colectiva y, en definitiva, pública de dicho espacio, que en el fondo no hará sino ponerla en cuestión permanentemente. En este artículo realizaremos un análisis interpretativo de tal proceso.

Palabras clave: espacio público, ciudadanía, ciudadanismo, civismo, privatopía.

ABSTRACT

As closed enclaves located far from cities and typified by a very specific profile of residents, exurban “privatopias” have been the most extreme case of denial of urban style of life and some of its key features: compactness, mixture, otherness, contact. The socio-spatial “privatopic” model is therefore hardly compatible with the urban style of life. Nevertheless, during the last decades and particularly from the last years of the 20th century, we can find proposals and practices of urban planning that, with different intensity, have applied many elements of classical “privatopic” models in a priority intervention area: the public space. And all this with the aggravating circumstance that those models are supported by a pro-citizenship rhetoric that have an impact on political, collective and, ultimately, public dimension of that space. Paradoxically, that rhetoric calls into question the public dimension of the social space. In this paper we propose an interpretative analysis of that process.

Keywords: public space, citizenship, civism, “privatopia”.

* Ion Martínez Lorea (ion.martinez@unirioja.es) es licenciado en Sociología en la Universidad Pública de Navarra, Diploma de Estudios Avanzados y candidato a doctor por la Universidad Complutense de Madrid y Profesor de Sociología en la Universidad de La Rioja.

1. Introducción

El espacio urbano dista de resultar la materialización del ideal colectivo de un escenario carente de conflictos e injusticias sociales. Sin embargo, es precisamente la plataforma donde estas pueden adquirir visibilidad y en cierto modo ser afrontadas. Por ello, en particular el espacio público juega un papel fundamental en nuestras sociedades como escaparate y altavoz de los múltiples malestares urbanos, así como de las más variadas prácticas y actividades políticas, culturales y económicas. Cuenta asimismo con valiosas virtudes potenciales y/o efectivas que revalorizan la propia vida en las ciudades: accesibilidad, mezcla, reconocimiento, anonimato, apropiación, etc. A pesar de esto, a lo largo de la historia, el espacio público en particular y la ciudad en general han sido concebidos como condensadores de negatividades (desorden, suciedad, corrupción moral), convirtiéndose en lugares a evitar. Esta que hemos definido, siguiendo a Manuel Delgado (2007), como mirada “urbanófoba” ha tenido una importante influencia sobre el devenir planificador de la ciudad y los sucesivos desarrollos suburbanos donde la segregación y la jerarquización socio-espacial han sido características fundamentales.

De este modo, pretendemos mostrar cómo detrás de esta tradición “urbanófoba” se esconde una no menos clásica lógica “demófoba” (Domènech, 2004) que estimula un similar desprecio por la vida urbana y, sobre todo, por la mayoría de los habitantes de la ciudad. El resultado más extremo lo encontramos, utilizando el concepto acuñado por Ewan McKenzie (1994), en las llamadas “privatopías exurbanas”, siendo uno de los elementos que van a contribuir al desdibujamiento de la forma urbana clásica y a un desentendimiento respecto a la ciudad construida. Sin embargo, durante las últimas décadas y particularmente con el cambio de siglo, se va a producir un fenómeno de revalorización de esta ciudad construida que, por un lado, va a profundizar en aquellas virtudes urbanas clásicas que tendrán como ámbito destacado el espacio público y que, por otro, va a enfatizar el carácter mercantilizado de la ciudad. Este doble proceso de revalorización acabará por generar lo que consideramos es una evidente contradicción, ya que las citadas virtudes urbanas, y su trasfondo político, a la par que exaltadas serán puestas en cuestión, en favor del nuevo escenario urbano recuperado, que en realidad va a regirse por similares lógicas de segregación, jerarquización y exclusión que aquellas que encontraremos en las “privatopías exurbanas”.

En este artículo pretendemos enfatizar la tensión existente entre las dimensiones pública y privada que acontecen en la ciudad contemporánea y dar cuenta de cómo determinadas modalidades (“ciudadanistas”) de reivindicación de lo público enmascaran de hecho formas más o menos sutiles de privatización tanto de los usos del espacio como de las tomas de decisión sobre dichos espacios. Todo ello consideramos que conecta con esa tradición “urbano-demófoba” que a la poste rechaza el carácter difícilmente domesticable de la vida urbana.

2. El peso de la tradición urbanófoba

Casi tan antigua como la propia historia de las ciudades la tradición “urbanófoba” ha hecho de estas la condensación de todos los males imaginables,

sin duda, con graves consecuencias sobre las prácticas espaciales más variadas. En su gran mayoría los abominables mitos “urbanófobos” han nacido con nombre de mujer: Sodoma y Gomorra o, como no, Roma, “la Gran Ramera”. Nada bueno podía surgir en ellas: debilidad, dolor, enfermedad, muerte. De hecho, Caín, el primer asesino bíblico, fue también el primer fundador de una ciudad, Enoch. Las calles de cualquier urbe acumulaban suciedad y malos olores, acogían vicio y depravación, en definitiva, impureza, corrupción, pecado (Capel, 2006; Delgado, 2007). Una y otra vez ahí aparecía la señal de la bíblica Babilonia: “madre de las deshonestidades y abominaciones de la tierra [...] morada de demonios, guarida de todo espíritu inmundo y albergue de todas las aves asquerosas e inmundas”¹. La corrupción corporal que necesariamente se encontraría en todas ellas, venía acompañada sin duda de la corrupción del alma. Buen ejemplo de ello, como señala Mumford (2012), sería la confesión de Agustín y Jerónimo de haber sufrido, al menos en sueños, el suplicio de las sensuales tentaciones en la tormentosa Roma. Otro modo de llamar a la excitación y fascinación que irremediablemente también ha provocado la vida urbana.

Y es que tanto como detractores, la ciudad ha encontrado fervientes defensores que han festejado dichosos la acogida al extraño, la diversidad de gentes, la complejidad de condiciones, la agitación callejera, el contacto y la promiscuidad de los urbanitas. Sin duda, el París del siglo XIX se convierte en paradigma positivo de esta vida urbana, tal como lo describió Charles Baudelaire en «Spleen de París», en «El pintor de la vida moderna» o en «Los ojos de los pobres»: la vida pública resultaba tan agradable como inquietante. La ciudad emerge así como espacio de encuentro o de mera confluencia para enormes masas de población que caminan, chocan, se evitan, charlan, se observan, se ignoran, se detienen, se saludan, toman café o conspiran. Es la efervescencia de la vida cotidiana que, como a Baudelaire, embriagaba a gran parte de los intelectuales de aquel periodo, tanto como lo hacía una realidad política intensamente agitada². En ese contexto el “pueblo”, es decir, las clases trabajadoras urbanas, en definitiva, el *demos*, se mostraba, se exhibía y formaba parte de la vida de la ciudad como nunca antes en la historia lo había hecho.

Ciertamente, esta que, por oposición, podemos llamar exclamación “urbanófila” del siglo XIX, cuenta con una tradición a sus espaldas que nos habla de la ciudad como salvación y protección, como prosperidad y civilización. Los muros de la urbe protegían de un afuera amenazante. Igualmente sus leyes daban cobertura interna a sus habitantes. No por casualidad se afirmó que “el aire de la ciudad nos hace libres”. Tomada en su momento por Max Weber para dar cuenta de “la mayor innovación revolucionaria de las ciudades del Occidente medieval en relación a cualquier otro tipo de ciudades” (Weber, 1987, p. 40), la consideración política de la ciudad, en términos de obtención de derechos y libertades suponía entonces el acceso –con todos los condicionantes imaginables– a una comunidad de iguales libres³.

¹ Apocalipsis, XVII, 5 y XVIII, 2.

² Recordemos los procesos revolucionarios de 1830 y 1848.

³ “Tras un cierto periodo de tiempo, generalmente corto, el señor de un esclavo o de un siervo perdía el derecho de recurrir a él en tanto que individuo subordinado a su poder. Este principio entra a formar parte de la costumbre a través de modalidades distintas [...]. No obstante, el principio de libertad, salvo excepciones, era lo habitual. Las diferencias de estatuto desaparecieron, pues, en la ciudad, al menos en

Por tanto, la ciudad nos remite tanto a un espacio físico y social como a un espacio jurídico-político, donde, como ningún otro, su espacio público, la calle, el exterior, reflejan la afirmación posible de lo común. Conviene, no obstante, evitar toda clase de ingenuidad y recordar el carácter diferenciador y segregador que también ha acompañado a la ciudad a lo largo de su historia, donde los muros físicos, simbólicos y/o legales pretendían mantener separado lo que de otro modo hubiera logrado unirse o, al menos, encontrarse, por el deseo, el interés, la necesidad o la simple curiosidad. Sin embargo, tantas veces esta separación resultaba ineficaz y las prácticas urbanas cristalizaban en realidades tan vivificantes como convulsas. Algo que llegado el momento no será tan del agrado de aquella entusiasta intelectualidad encabezada por el “pintor de la vida moderna”.

La resaca de las derrotas revolucionarias de 1830 y 1848 se tradujo en una decepción que se trasladó a la percepción de la nueva vida urbana. El desencanto ante el fracaso de las revoluciones y experiencias democrático-populares supuso un profundo desprecio a sus principales protagonistas: los pobres, las masas trabajadoras, el populacho, la muchedumbre, la chusma, la canalla. Esto, sin duda, iba a encontrar eco en la visión de la nueva ciudad, y sobre todo respecto a su vida pública, a la que, como hemos dicho, habían comenzado a tener acceso las tradicionales clases subalternas. La *bohème dorée*, que había cuestionado la zafiedad de los burgueses de comienzos del siglo XIX, acabará, a partir de los acontecimientos de 1830, de 1848 y, sobre todo, a partir de 1871⁴, renegando de dicha posición y virando el punto de mira de sus críticas hacia las, para ella, decepcionantes masas de población urbana⁵. La ciudad se había convertido en un engendro difícil de domesticar, y “los bárbaros”, clásica amenaza exterior, ya no habrían de ser buscados tras los muros de las ciudadelas sino que se encontraban dentro mismo, en los oscuros y repugnantes suburbios urbanos y, a cada momento, amenazaban con salir de los mismos y ofrecer sus desafiantes presencias.

La inquina contra el *demos* urbano se condensa en un doble posicionamiento profundamente elitista y, por ende, antidemocrático: la negación a la existencia civil de la mayoría de la sociedad (los pobres) y, a su vez, la negación de su existencia pública, es decir, de su capacidad de hacerse visible y ser tanto conocida como re-conocida. De este modo, comprobamos que la “urbanofobia” no es en el fondo sino la otra cara de lo que cabría llamar como “demofobia”⁶. Un odio de clase que

cuanto significaban una diferenciación entre la simple libertad y la ausencia de libertad” (Weber, 1987, p. 40).

⁴ Año en que se produce la proclamación de la Comuna de París, primera experiencia de un gobierno popular en base a una democracia directa, cuya duración es de apenas tres meses (Lefebvre, 1965; Ceamanos, 2014).

⁵ El propio Baudelaire, mostraría en estos términos tal transformación en los destinatarios de su repulsa: “¡Machaca, machaca un poco más fuerte, sigue machacando, policía de mi corazón! … ¡Cómo te adoro! ¡Suprema paliza esta, que te convierte a mis ojos en un júpiter justiciero. El hombre al que estás machacando con la culata de tu fusil es un enemigo de las rosas y los perfumes, un fanático de los utensilios; es un enemigo de Watteau, un enemigo de Rafael, un enemigo encarnizado del lujo y las bellas letras, iconoclasta declarado, verdugo de Venus y de Apolo… ¡Machaca religiosamente los omoplatos del anarquista!” (Domènec, 2004, p. 27).

⁶ Posicionamiento que, como ha puesto de manifiesto Antoni Domènec (2004), hunde sus raíces en los orígenes de la tradición filosófico-política occidental a través de los principales autores clásicos como Platón, Aristóteles y Cicerón, o posteriormente en autores como Nietzsche.

no tiene otra justificación que el rechazo a la amenaza que suponía la posibilidad de la participación activa del *demos* en el poder político. Como recuerda David Harvey, la ciudad encarna el miedo al desorden por parte de la burguesía de mediados del siglo XIX, un miedo que en realidad ha sido experimentado por el conjunto de las clases dirigentes a lo largo de la historia de las ciudades:

“La burguesía temía, no solo el colapso del orden público, sino también el horror de las emociones desatadas, de las pasiones sin riendas, de las prostitutas y mujeres libidinosas, la explosión del mal desde las alcantarillas subterráneas de la ciudad, la guarida de las clases peligrosas. El miedo al desorden era draconiano” (Harvey, 2008, p. 344).

El miedo al desorden de la ciudad, o mejor dicho, el miedo a “la ciudad como desorden”, en tanto que espacio de confluencia de realidades complejas y conflictivas, en definitiva, el miedo a “lo urbano” (Lefebvre, 1978; Delgado, 2007), a las infinitas prácticas espaciales, a los muchas veces impredecibles, discontinuos y contradictorios usos que provocan una difícil ordenación y fiscalización, iba a marcar un punto de inflexión en la forma de organizar las relaciones espaciales dentro de las ciudades. El urbanismo se convierte en una de las principales herramientas para contrarrestar, cuando no para exorcizar, la presencia de aquellas clases peligrosas que pueblan las urbes⁷. El mismo intenta imponer un orden concreto basado en una estrategia quasi mesiánica que consiste en salvar la ciudad pero, precisamente, a costa de destruir dicha ciudad (Berman, 2002; Harvey, 1998; Jacobs, 2011). De ahí el ascenso de figuras emblemáticas y no menos autoritarias y expeditivas, como Haussmann, Le Corbusier o Moses, que no dudaron en utilizar “el hacha de carnicero”, a la que hacía referencia este último, para abrirse paso en la ciudad construida. Su acción y sobre todo la fuerte influencia que mantuvieron en el urbanismo hegemónico del siglo XX, iba a traducirse en la creciente eliminación de la calle como espacio fundamental de la vida urbana⁸.

“En todas partes, las calles fueron, en el mejor de los casos, abandonadas pasivamente, y con frecuencia [...] destruidas activamente. El dinero y las energías fueron encauzados hacia las nuevas autopistas y la vasta red de parques industriales, centros comerciales y ciudades dormitorio a que las autopistas daban origen. Irónicamente, entonces, en el transcurso de una generación, la calle, que siempre había servido para expresar una modernidad dinámica y progresiva, vino a simbolizar algo sucio, desordenado, indolente, estancado, agotado, obsoleto” (Berman, 2001, p. 333).

⁷ No podemos, en todo caso, desdeñar el destacado papel de reformadores morales que contribuyeron a mejorar las duras condiciones de vida urbana partiendo de su denuncia: falta de salubridad, carencias habitacionales, así como, a otro nivel, explotación infantil, etc. (Hall, 1996).

⁸ Cabe matizar en este sentido la figura de Haussmann ya que aunque fue uno de los principales portadores del “hacha de carnicero” a su vez fue un estimulador de la vida pública, eso sí, eminentemente burguesa, a través del fomento de los bulevares, como espacios fundamentalmente destinados al consumo (Harvey, 2008).

Al grito de guerra de Le Corbusier de “tenemos que acabar con las calles” (Berman, 2001, p. 333), estas iban a dejar de ser espacios de encuentro, de animación e información, donde se jugaba y se aprendía, espacios de liberación y confluencia, de desordenes y de rutinas, donde, en definitiva, “un grupo (la propia ciudad) se manifiesta, se muestra, ‘se apodera’ de los lugares y realiza un adecuado espacio-tiempo” (Lefebvre, 1976, p. 26). La solución que el arquitecto y urbanista suizo encontraba para lo que consideraba los problemas que generaban los espacios públicos era ni más ni menos que la desaparición de estos.

Las calles no suponían para Le Corbusier y sus seguidores sino un impedimento para el despliegue del gran protagonista del siglo XX, el vehículo privado, símbolo de autonomía y de capacidad de consumo. Los peatones cruzando la calzada, de acera en acera, no hacían sino cortocircuitar los acompasados ritmos de la ciudad hecha ahora de circulación vertiginosa que conectaba esferas crecientemente compartimentadas y especializadas⁹. Lo que quedaba en medio, la calle, el espacio público, o sus restos, resultaba un escenario amenazante ante el cual el vehículo privado representaba la seguridad o, dicho de otro modo, el aislamiento protector de todo cuanto sucediera fuera. La imagen del conductor dentro de su vehículo –encerrado en un habitáculo sin más vínculo sensitivo con el exterior que el visual– atravesando la ciudad a gran velocidad, representa, como pocas, la negación de la vida urbana a través de la privatización de sus usos y prácticas. La urbe se afianza así como escenario fragmentado donde igualmente las solidaridades entre sus habitantes se resquebrajan y donde, como señalara Richard Sennett (2003), dichos habitantes acaban por compartir poco más que el suelo que pisan, o mejor, poco más que el espacio que transitan.

3. El ascenso de las antociudades: las viejas privatopías (exurbanas)

El ícono de la modernidad en que se convirtió el vehículo a motor contribuyó a dinamitar algunas de las características básicas de la vida urbana en Occidente: profundizaba sus fronteras interiores, generando desconexiones socio-espaciales –grandes avenidas, circunvalaciones, nudos de carretera, etc.–, y degradaba sobremanera el entorno construido –polución, ruido– (Berman, 2001). De algún modo, fomentaba la reproducción del imaginario “urbanófobo” donde la ciudad resultaba un lugar poco deseable. Pero junto a esta suerte de implosión de la vida urbana, el coche iba a ser uno de los actores principales de la descomposición de dicha vida urbana a través de lo que podemos denominar como la explosión de la ciudad a través de la suburbanización.

Como antes habían hecho el tranvía, el ferrocarril y el metro, el coche se convirtió en un elemento estratégico de la expansión urbana. A ello, habría que sumar, sin duda, el desarrollo de nuevos materiales aplicados a la construcción, un abaratamiento de los costos de su producción y un aumento de las facilidades en su desplazamiento. Todo ello, permitiría dar respuesta a los aluviones de trabajadores venidos del campo y que iban a engrosar las filas del ya numeroso proletariado

⁹ Como recuerdan los cuatro principios básicos de Le Corbusier (1989), esa ciudad compartimentada debía ofrecer, en modo zonificado, alojamiento, ocio, trabajo y circulación.

urbano¹⁰. Sin embargo, dicha respuesta se produjo en no pocas ocasiones a través de intervenciones de muy baja calidad –pobreza de materiales, limitación de dimensiones, escasez de servicios y dotaciones–¹¹ lo cual contribuyó, una vez más, a consolidar, no sin razón en este caso, el imaginario de la ciudad y sus derivados –los suburbios– como espacios escasamente apetecibles para vivir e invertir, como se deriva precisamente de los procesos de desinversión que experimentan determinados barrios y particularmente los centros históricos de las ciudades (Smith, 2012).

Las nuevas realidades urbanas que se fueron conformando a lo largo del siglo XX dieron lugar a lo que Lewis Mumford (2012) o Richard Sennett (2001) calificaron como “antociudades”. Gigantescas extensiones de suelo depredadas por la expansión urbanizadora y donde solo la denominada “automovilidad” (Urry, 2004) permite la conexión dentro de esta unidad dislocada. Es decir, en ella los desplazamientos a pie de sus habitantes son fuertemente penalizados por las distancias que se deben recorrer, el tiempo que se debe invertir y el riesgo que supone la omnipresencia del vehículo a motor por las calles:

“El actual entrelazamiento de tejido urbano que muchos sociólogos interpretan como una fase final del desarrollo urbano en realidad no es una nueva especie de ciudad sino una anticiudad” (Mumford, 2012, p. 842).

“Nos hallamos ante una curiosa paradoja: la nueva forma suburbana ha producido una pauta antiurbana. Con la desaparición de las distancias de andar a pie ha desaparecido el paseo como medio normal de circulación humana: el automóvil lo ha hecho peligroso y la extensión del suburbio lo ha vuelto imposible” (Mumford, 2012, p. 844).

Por tanto, esta “realidad antiurbana” que surge de la explosión de la ciudad –o dicho en palabra de Henri Lefebvre (1978), de la urbanización de la sociedad–, debemos entenderla como una degradación de dicha ciudad y de la potencialidad de las virtudes urbanas: centralidad, compacidad, mezcla, contacto, alteridad, anonimato. La constatación de esta degradación podemos encontrarla no solo en los argumentos de quienes cuestionan o rechazan explícitamente la vida urbana como Le Corbusier o Ebenezer Howard sino también en quienes, como los propios Mumford o Lefebvre, la aman¹². Sin embargo, no va a ser esta la única forma de “anticiudad” en la que debamos pensar a la hora de analizar el proceso de expansión suburbana. Es decir, no debemos considerar la “anticiudad” solo como una pérdida de atributos positivos de la ciudad central sino que también podemos constatar su emergencia

¹⁰ Como gráficamente describiría Eric Hobsbawm (2001, p. 296), “cuando el campo se vacía se llenan las ciudades”.

¹¹ Un buen ejemplo de las pésimas condiciones de muchos desarrollos urbanos en el contexto español lo encontramos en la descripción que hace Manuel Castells del caso madrileño a la salida del franquismo (Castells, 1986).

¹² Cabe destacar la crítica fundamental realizada a la ciudad fordista –y al desmoronamiento de su utopía: sociedad de propietarios y consumidores– por parte de otros autores además de los citados como Debord (2007), Harvey (2007), Jacobs (2011) o Sennett (2001).

como negación de esta, ligada directamente con la tradición “urbano-demofóbica” de la que hemos tratado anteriormente.

Impulsada por el auge de la movilidad privatizada –de la cual acabará por ser completamente dependiente–, este segundo tipo de “anticiudad” se va a caracterizar por una intensificación de la ocupación de suelo en forma de urbanización de baja densidad, un ingente consumo de recursos –combustible, agua, electricidad– y servicios –basuras, mantenimiento, seguridad¹³, una ausencia de mezcla de usos y, particularmente, una carencia de espacios públicos para el encuentro, el juego, el paseo o la visibilización de las inquietudes de los residentes de estas suburbanizaciones. En tanto que negación de la ciudad, este tipo de enclaves no deben ser considerados, ni mucho menos, como una novedad histórica. Así, encontramos, en el contexto de Europa, algunos antecedentes remotos como son los monasterios medievales o las villas señoriales localizadas lejos de la urbe y buscando la belleza del entorno físico.

Volviendo al comienzo de este texto, debemos recordar la existencia de toda una tradición que ha fomentado la huida de la ciudad como salvación –en oposición a la idea de la ciudad como protección y civilización frente a un espacio rural inseguro y salvaje–, la salida de la urbe en tanto que espacio de la insalubridad y el pecado. La ciudad viene representando la contaminación frente a la pureza del suburbio, el hacinamiento frente a la amplitud de espacio, el ruido frente al silencio, la fealdad frente a la belleza, la intranquilidad y la conflictividad frente a la calma, el trabajo frente al descanso, el cambio frente a la tradición, la artificialidad frente a lo natural, lo caótico frente a lo armónico, lo repetitivo frente a lo único, el constreñimiento cotidiano frente a la libertad. Sin duda, quien huía de la ciudad y de todos sus males –supuestos y efectivos– lo hacía porque podía permitírselo, es decir, como decía Mumford (2012), porque tenía el bolsillo bien forrado para asumir las funciones de una comunidad entera.

No obstante, la salida de la urbe buscaba eso mismo que supuestamente se pretendía obtener de forma autosuficiente: la comunidad. El sentido comunitario también parecía verse debilitado por el estilo de vida urbano (Simmel, 2001), la falta de cercanía y de solidaridad entre personas tan diferentes –y, sin duda, el miedo que esa diversidad generaba (miedo a la desconocida alteridad)– parecía invitar a la búsqueda nostálgica de la “comunidad de iguales” en los enclaves suburbanos. Era la hora de coger el coche y escapar lo más rápido posible. El mismo sistema de movilidad que había contribuido a deteriorar las condiciones de vida de la ciudad permitía la huida en busca de la salvación “exurbana”. La comunidad que se iba generando, por supuesto, era una comunidad de “iguales privilegiados”, de pudientes, era la reunión de elegidos para salvarse. Sin embargo, el avance del siglo XX iba a trastocar los planes de esa élite “urbanófoba” que se refugiaba fuera de una ciudad con la que nada quería tener que ver. Y es que en el contexto de un creciente consumo de masas, la producción urbanística iba a utilizar las mismas técnicas constructivas aplicadas en los grandes bloques de viviendas que fueron ocupando sin solución de continuidad todas las periferias de grandes y

¹³ Todo ello busca coherencia en la denominada “ideología clorofila”, término acuñado por Mario Gaviria (1971) para hacer referencia a una serie de valores de supuesta base ecológica (la exaltación de la naturaleza, el campo o el aire puro) que, en realidad, legitiman o justifican un sistema residencial y de movilidad escasamente sostenible.

pequeñas ciudades: la “democratizadora” producción en serie y la multiplicación de copias se iba a emplear igualmente en la urbanización de baja densidad. Todo lo malo de la ciudad parecía ir a buscar a esas clases pudientes. De algún modo, el miedo a la diversidad y complejidad urbana se trasladaban –eso sí, con unas formas residenciales y de movilidad privatizadas– a la esfera suburbana. Como recuerda Peter Hall refiriéndose a la Gran Bretaña de la década de 1930, es “el terror que Anthony King ha denominado la democratización del campo: las clases medias y bajas y los trabajadores habían invadido una zona que hasta entonces había sido reserva de la aristocracia y de la élite de las clases altas” (Hall, 1996, p. 91).

El suelo, conviene recordarlo, no era sino un producto más puesto a la venta, y en lo mismo se había convertido la vivienda. Además, la vivienda se convertía igual que el vehículo privado, en un símbolo fundamental de estatus social. Por ello, el propio Peter Hall, recuerda algo que, habiendo sucedido en la década de 1920, resulta de la máxima actualidad para entender el reciente fenómeno de la suburbanización de baja densidad en un país como España¹⁴. Reproduciendo las palabras de A. M. Edwards, señala Hall:

“ ‘Para venderse bien, la casa debía parecer de clase media, pero además también tenía que ser barata’. Esto quería decir que debía tener un aspecto romántico, un estilo conservador y ser barata de construir pero que, sin embargo, debía ser el símbolo de un status social” (Hall, 1996, p. 85).

Si, por un lado, el modelo suburbano se había “democratizado” y alcanzó (y acogió) a estratos medios y bajos de la sociedad, por otro, dentro de este modelo siguieron existiendo las jerarquías y las diferenciaciones. De esta forma aquellas personas con más recursos económicos podían desplegar sobre el tapete suburbano todo el repertorio de elementos que marcaran las distancias, no solo simbólicas sino también físicas, frente el entorno más cercano de urbanizaciones de adosados destinados a la clase trabajadora y también frente el entorno más lejano de la gran urbe.

“Los que ganaron”, como los definió la socióloga argentina Maristella Svampa (2001), aquellos que triunfaron socialmente, es decir, aquellos que están en los vértices superiores de las pirámides de la desigualdad social, son quienes han buscado en buena medida el refugio de estas “privatopías exurbanas” (McKenzie, 1994). Estos espacios, cuyas versiones contemporáneas tienen su origen y mayor acogida en el contexto de Estados Unidos –aunque, como ya hemos visto, cuentan con antecedentes que debe buscarse en Europa siglos atrás–, parten de una premisa inicial: la clausura física respecto a un exterior presentado como amenazante. El último tercio del siglo XX va a traer consigo un incremento considerable de dicho modelo residencial, coincidiendo con un proceso socio-político fundamental: la entrada en crisis el modelo del Estado Social y los consensos surgidos a la salida de la Segunda Guerra Mundial, produciéndose un progresivo deterioro y retramiento de la dimensión pública –salud, educación, servicios sociales, limpieza, seguridad, etc.–.

¹⁴ Para entender este fenómeno en el marco de la expansión urbanística española de la última década ver López y Rodríguez (2010).

Las “privatopías” son la respuesta que las clases pudientes se dan ante un escenario urbano de creciente deterioro y conflictividad, llegando incluso a reivindicar una revisión de la condición ciudadana y del carácter (supuestamente) redistributivo de los impuestos. Aquellas representan no solo la negación de una característica urbana fundamental como es el “vivir juntos”, sino también la negación del papel del Estado como garante de la seguridad de todos los ciudadanos y, por ende, la negación de la responsabilidad ciudadana para que el Estado sea capaz de hacerlo (Young, 2000; Sennett, 2001). En el marco de una espiral individualizadora y privatizadora, cada sujeto debe hacerse cargo de sus fracasos y de sus éxitos y debería poder y saber dar respuesta a los problemas que le fueran surgiendo. Como señala Bauman, en el presente debía quedar claro que “los males son individuales, y también lo son las terapias” (Bauman, 2005, p. 71). De este modo, las “privatopías exurbanas” van a convertirse en refugios nostálgicos de “aquellos que ganaron”, quienes, supuestamente, son capaces de eludir la conflictividad social, pero en el fondo lo consiguen solo a costa de excluir cualquier atisbo de diversidad (desigualdad) en su territorio. Es por ello que estas “privatopías” requieren de una fuerte homogeneidad interna basada en un proyecto que imponga una forma espacial y social concreta, eliminando todo lo que no concuerde con la misma (Harvey, 2003). Es decir, el supuesto éxito de estos enclaves –riqueza, paz social, exaltación de la naturaleza y de la tranquilidad– solo se logra a través del exorcismo de aquello que molesta: los pobres, los desfavorecidos, los marginados.

Sin embargo, el éxito que creen haber alcanzado engendra su propio fracaso. De este modo, Richard Sennett (2001) plantea su cuestionamiento a la ilusión autoimpuesta –por los residentes de los enclaves “privatópicos”– de seguridad y certidumbre tanto personal como comunitaria en el contexto de lo que él denomina el “mito de la identidad purificada”. Este mito acaba por desmoronarse, constatando la irrealidad de una comunidad que no se cuestiona su propia definición del “nosotros” –ni siquiera existen espacios para plantearlo– y que, sobre todo, niega la opción de un contacto con un “ellos” –con la “alteridad”– que más temprano que tarde resulta inevitable y que suele ser percibido ante todo como amenaza. En este sentido, tanto como las modalidades residenciales segregadas y privatizadas, la igualmente privatizada automovilidad no va a conseguir evitar los choques simbólicos y/o efectivos en un escenario (exterior) de heterogeneidad social donde, ineludiblemente,emergerán actualizadas las presencias de desarapados, de bárbaros, de la chusma, del populacho.

4. La vuelta a la ciudad construida

Tanto las propuestas más acabadas y radicales de expansión suburbana, en su versión de barrios privados de élite, como las múltiples copias que se han ido generando a lo largo del tiempo, destinadas a las clases trabajadoras –reconvertidas por obra y gracia del consumo de masas en clases medias¹⁵–, se encuentran lejos de

¹⁵ Ello como consecuencia de la expansión crediticia que exacerbó el consumo y el endeudamiento y que encontraba precisamente en la vivienda y en el vehículo privado unos de los signos distintivos más destacados de nuestras sociedades (López y Rodríguez, 2010).

convertirse en un modelo generalizable para la creciente urbanización del planeta¹⁶. Como ya hemos visto, no son pocas las grietas que se abren en las estructuras de su pretendido bienestar hermético y comunitario y que cuestionarían su deseabilidad y la viabilidad futura. Sin duda, el problema más grave se encuentra en su insostenibilidad ambiental de la suburbanización (Naredo, 2009). Igualmente ha sido objeto de cuestionamiento el propio modelo de socialización privatizada (Sennett, 2001; Harvey, 2003), incluso por quienes presentan el territorio fundamentalmente como un escenario estratégico para la competitividad y el enriquecimiento vinculado con conceptos fétiche como el talento y la creatividad (Florida, 2009; Glaeser, 2011).

Sin embargo, la mirada se ha vuelto nuevamente hacia la ciudad construida, hacia esa ciudad que la tradición “urbanófoba” despreciaba. Sin duda, la ciudad clásica ya no existe y por ello, los simplificadores esquemas que reducen el espacio urbano a centro-periferia o a lo urbano y lo sub-urbano, dejan de tener la fuerza que tuvieron antaño. No obstante, la ciudad y, sobre todo, “lo urbano”, siguen siendo, si cabe con mayor fuerza, elementos centrales de nuestras sociedades¹⁷. En todo caso, no hay un “retorno a los orígenes”, un volver a empezar ni un mirar atrás para comprender ni la sociedad ni su urbanización. Hay una evidente toma de distancia con un elemento clave de la ciudad fordista, la clausura. Hoy la ciudad no puede ser concebida como una unidad cerrada, sino como una estructura compleja que se articula en una suerte de procesos transfronterizos que no dejan de ser urbanos (Sassen, 2007).

Si se nos invita a pensar el espacio urbano no es difícil asociarlo con la desmesura física, con una suerte de “desparramamiento”, tanto horizontal, con calles y barrios que se extienden a lo largo de kilómetros en el territorio, como vertical, con grandes torres-colmena, o deslumbrantes falos arquitectónicos que se alzan más y más alto. A su vez, este desdibujamiento de lo urbano, por exceso, se ve intensificado por la hipermovilidad y por el desenraizamiento de determinados procesos económicos, sociales o culturales, lo cual sugeriría una transformación de la ciudad en algo más etéreo. Sin embargo, se vislumbra a su vez un proceso que vendría a cuestionar parcialmente esta imagen difuminada e indescriptible de la ciudad actual, a saber, la recentralización de actividades clave de la economía así como la concentración creciente de la pobreza y la desigualdad (Sassen, 2007). Ambos elementos socio-económicos vuelven a ser protagonistas de la urbe, si es que alguna vez dejaron de serlo. Por tanto, se hace necesario replantear las imágenes triunfantes del ciberespacio y la globalización, así como del aparente éxito suburbano, para atender, a su vez, a las prácticas del espacio concreto, la re-territorialización de las actividades globales, la materialización de las relaciones económicas y sociales que acontecen, en buena medida, dentro de espacios urbanos.

No es baladí la consideración (re)mercantilizante de la ciudad como un “tesoro redescubierto”, particularmente en lo referido a sus centros históricos.

¹⁶ No olvidemos que en la actualidad más de la mitad de la población del planeta es ya urbana y que Naciones Unidas estima que en 2050 el porcentaje de población urbana alcanzará el 70% del total mundial.

¹⁷ Para justificar el mantenimiento del término ciudad en el análisis de este periodo de intensos cambios socio-espaciales –frente a otros términos que nada añadirían en este caso, como post-ciudad, no-ciudad, ciudad global, etc.– valga decir, con Marc Bloch, que “los hombres no cambian de léxico cada vez que cambian de costumbres” (1996, p.146).

Henri Lefebvre analizando el proceso de revalorización urbanística, arquitectónica y artística, se refería a la celebración de un “festín de la autenticidad” para dar cuenta de la consideración de las ciudades antiguas como productos estratégicos de consumo cultural en el marco de las potentes industrial del turismo y del ocio, donde se exaltaba unos supuestos valores históricos inmutables que representaban “lo auténtico”, precisamente en oposición a aquel imaginario que había visto en lo rural-suburbano el espacio de “lo tradicional”, de las “esencias” de la sociedad (Lefebvre, 2013).

Esta revalorización de la ciudad construida va a apoyarse también en una dimensión comercial. Determinadas calles, determinados barrios van a buscar acumular un tipo de comercio concreto que les permitan competir con otras ciudades y, sobre todo, con los nodos comerciales de una periferia de fácil accesibilidad y que combinan el comercio de franquicias, con los hipermercados y los grandes centros comerciales especializados (cine, restauración, bricolaje, deporte, juguetes, hogar, textil, etc.). Estos centros periféricos ofrecen, en el marco de sus galerías comerciales, un ambiente que se equipara, precisamente, al de una calle comercial: una suerte de bulevar que puede contener diversa vegetación, bancos, ornamentación urbana, a lo cual se le suma una abundante iluminación, una temperatura agradable, música ambiental, un espacio protegido de las inclemencias meteorológicas y, sobre todo, vigilado en todo momento por seguridad privada (Sorkin, 2004).

La paradoja de la respuesta que pretende ofrecerse desde la ciudad construida es precisamente la de “imitar a la imitación”. Ante el simulacro de vida urbana (sin las “amenazas” y “riesgos” de esta) que encontramos en la periferia, los centros o áreas comerciales a cielo abierto se proponen rescatar la singularidad de la ciudad construida, sus “cualidades de lugar” para ofrecer “auténtica vida urbana”: la ciudad histórica, la ciudad cultural, la ciudad comercial con una rica vida social basada en la oferta de establecimientos de hostelería. Sin embargo, algo empareja los estilos de vida y consumo urbano y suburbano: la enorme dependencia que genera el coche en las dinámicas de movilidad cotidiana y la fácil accesibilidad que los centros comerciales periféricos ofrecen a través del mismo acaban por hacer de la ciudad construida, y en particular de sus zonas comerciales más boyantes, receptores de enormes volúmenes de vehículos privados. El coche, sigue siendo, después de todo, uno de los pilares de nuestras sociedades (Urry, 2004).

En este “retorno” hacia la ciudad construida, no podemos olvidar la revalorización residencial que experimentan áreas urbanas concretas que en ciertos casos tenían el rango de “zonas sensibles”. Véase el caso de los denominados “barrios chinos” como actualizaciones de esas antiguas babilonias generadoras de suciedad y depravación. El aburguesamiento de determinados barrios deprimidos ha sido un fenómeno particularmente intenso en las últimas décadas¹⁸. Tras un proceso de desinversión, al que nos referimos anteriormente, se produce ahora un efecto contrario de reinversión de capital sobre la ciudad construida, vinculada al mercado del suelo y la vivienda, que no pretende sino encontrar una mayor tasa de retorno a aquellas que se estaban alcanzando en los desarrollos suburbanos (Smith, 2012). En términos residenciales este proceso no nos habla sino de escenarios marcados

¹⁸ Para realizar un acercamiento a este proceso a partir del análisis de diversas experiencias en Europa, Latinoamérica o Estados Unidos ver Bidou-Zachariassen (2003) y Smith (2012).

por dinámicas específicas de clase que vendrían a ejemplificar la reactualización e intensificación de los procesos de polarización socio-espacial. En definitiva, las fronteras sociales intraurbanas se trasladan y se modifican pero no dejan de existir, ni dejan de reproducir muros físicos o simbólicos similares a los que se levantan en las “privatopías exurbanas”.

Sin embargo, en los últimos años todos aquellos valores característicos (bien efectivos, bien potenciales) de la urbe occidental tradicional (fundamentalmente europea) –y que el pensamiento “urbanófobo” ha tendido a despreciar: densidad, mezcla de usos, diversidad social y étnica, visibilización, anonimato, apropiación– van a situarse en el centro del argumentario que guía y legitima a la mayoría de los procesos de retorno y revalorización de la ciudad. ¿Cómo entender lo que a todas luces resulta una flagrante contradicción? ¿Cómo interpretar una recualificación del espacio urbano en unos términos que apenas cuestionan la fragmentación y segregación social que se ha venido produciendo? Para comprender tal situación, y poner en juego la evidente tensión entre lo público y lo privado en el espacio urbano, vamos a detenernos ahora en el análisis de un elemento estratégico de las políticas de regeneración urbana: el espacio público.

5. Las privatopías ciudadanistas

El espacio público urbano aparece hoy como el gran condensador de valores positivos de nuestra sociedad en su dimensión urbanística, social y política. Cabe destacar que frente al ensalzamiento individualizador y privatizador de las urbanizaciones residenciales suburbanas, el espacio público va a ser presentado como la apoteosis de la igualación y la unidad colectiva que conformarían los habitantes y usuarios de la ciudad. La emergencia de una denominada retórica “ciudadanista” (Garnier, 2006; Domínguez, 2010; Delgado, 2011) va a situar precisamente en el centro del discurso a la ciudadanía en tanto que protagonista de la vida urbana, con un énfasis particular en su condición política: portadora de derechos, con capacidad de decisión sobre lo que sucede donde vive. Todo ello entraría en colisión con la tradición “urbanófoba” y “demófoba” que había impregnado parte importante de las políticas del espacio urbano anteriormente, las cuales en muchos casos mostraban una explícita vertiente punitiva: criminalización, expulsión, segregación, confinamiento. Ahora la clave parecía encontrarse en la profundización en una activa y rica vida civil y en el requerimiento a los ciudadanos de un compromiso por hacer una ciudad mejor entre todos.

Es en este contexto en el que va a surgir, con especial fuerza en el caso español, la reivindicación de una idea concreta: el “civismo”. De raíz netamente política (De Francisco, 2007), la misma, como veremos va a encontrar, sin embargo, una reinterpretación muy particular en el caso actual de los procesos de regeneración y en los discursos de reivindicación del espacio urbano. Igual que el espacio público va a acabar por quedar reducido en buena medida a una dimensión constructiva –el espacio público físico–, el “civismo” va a asemejarse simplemente con un “saber comportarse” en dicho espacio público. En este sentido, lo político se diluye, o mejor, queda enmascarado por la dimensión técnico-urbanística. Todo ello, en el fondo no va sino a provocar una sensible disminución de la distancia abismal que

existía con aquellos planteamientos “demófobos” y “urbanófobos” que parecían desterrados en este nuevo periodo urbano y confinados sobre todo a los espacios residenciales más exclusivos. Como veíamos en aquellos reductos comunitarios, la clave de su pretendido éxito se encontraba en el diseño de una determinada forma espacial y en la existencia de un filtro que favorecía la homogeneidad de perfiles y prácticas sociales. ¿En qué se asemejarían pues estos planteamientos con las actuales transformaciones urbanas que ponen su énfasis en la recuperación del espacio público?

Sin duda encontramos evidentes diferencias en la recuperación urbanística de espacios públicos a través de aperturas de plazas y paseos peatonales o a través de una supuesta expulsión del coche del espacio urbano¹⁹. Sin embargo, la relevancia que las instituciones locales van a otorgar a este nuevo escenario público provocará que, de algún modo, la lógica utópica “de forma” y “de proceso (social)”, a la que se refería Harvey (2003) para explicar el ámbito de las “privatopías exurbanas”, se traslade ahora a la ciudad construida. Digamos por tanto que se va a producir una forma urbana concreta y que se va a exigir que las prácticas se amolden a la misma. Es decir, ante un escenario de alta calidad urbanística (mobilario de diseño, alta relevancia de la dimensión estética, rehabilitación de edificios, inversión en limpieza urbana) nos encontramos con el requerimiento de una “escenificación” que esté a la altura de las circunstancias, a la altura de ese “escenario”. Es así como va a generalizarse un discurso y una serie de regulaciones que, girando en torno al “civismo”, van a actuar como dispositivos disciplinadores de los usos y prácticas del espacio. Todo ello, en el fondo, nos va a permitir hacer una lectura alcanzando similares conclusiones a las que llegamos al abordar el escenario comunitario suburbano. Por ello, pasando a analizar esa retórica “ciudadanista” a la que nos hemos referido, proponemos –no sin cierto ánimo polemizador por lo circunscrito que suele estar el término– hablar de una iniciativa “privatópica ciudadanista” aplicada al espacio público de la ciudad construida.

El primer paso que detectamos en este sentido va a ser el surgimiento a comienzos del siglo XXI en multitud de ciudades de unas denominadas “ordenanzas cívicas”²⁰ que va a marcar la explicitación de una transición de conceptos como espacio público, ciudadanía y “civismo” desde una dimensión colectiva y política hacia otra de tipo individual y conductual. La paradoja de esta transición es que pretende reducir el espacio público a un ámbito igualador, –algo a priori positivo– pero ello a costa de dejar fuera, de apartar todas las particularidades, todas las diferencias y desigualdades que en realidad cada usuario lleva inevitablemente consigo. El saber comportarse, el actuar desde la imparcialidad, la medida y el desapasionamiento serían los criterios que debieran regir en esta producción del espacio público. El comportamiento en público debiera estar regido por el “punto

¹⁹ Como vimos en la descripción de las zonas urbanas comerciales, el coche se ha mantenido como un elemento central en la vida urbana. Su desaparición de muchas superficies peatonalizadas no significa por tanto, una apuesta por el peatón y por un nuevo modo de movilidad urbana, tal como la expresaba Mumford (2012), sino por un sistema de espacios-isla peatonalizados vinculados generalmente al consumo y donde el coche continúa presente (aparcado en el subsuelo) para conectar dichos espacios con otros puntos de la ciudad.

²⁰ Es paradigmático la expansión de este tipo de normativas a partir de la segunda mitad de la década de los 2000 en el contexto español: Barcelona, Málaga, Toledo, Valladolid, Sevilla, Granada, Bilbao, Pamplona-Iruña, etc.

medio de la virtud" (Gaviria, 1981, p. 36), por una "visión desde ninguna parte" (Young, 2000, p. 172). Habría así que liberar la mirada, la reflexión y, sobre todo, la acción de la pasión. En ella solo encontraríamos el error y el perjuicio para los intereses del conjunto.

Emerge de este modo un nuevo poblador del espacio público con un perfil profundamente homogéneo, donde las diferencias son reducidas a la unidad y donde no encontramos sino un enmascaramiento de "la forma en que las perspectivas particulares de los grupos dominantes proclaman la universalidad [ayudando] a justificar las estructuras jerárquicas de toma de decisiones" (Young, 2000, p. 167). Algo muy parecido a lo que sucede con la posición dominante de arquitectos y urbanistas que diseñan la ciudad, como diría Lefebvre (1976), desde el punto medio arquimédico, desde la supuesta clarividencia y neutralidad técnicas. Comienza pues a perfilarse un nuevo espacio "privatópico", espacio sin disonancias, sin presencias incómodas, espacio impoluto, espacio ideal.

El "civismo" en el espacio público, cuyas referencias clásicas eran la vida y la acción colectivas, queda por tanto reducido a la individualidad del transeúnte y así se convierte en un escenario estanco, contradiciendo algunas de sus características fundamentales como la accesibilidad o la posibilidad de apropiación. Desde entonces, todo lo que allí sucediera tenía explicación única y exclusivamente dentro de sus límites, los de la conducta pública. Las particularidades, por tanto, nunca tendrían que interferir en las prácticas. El espacio público debería ser salvaguardado de contener marca alguna de lo social. En el mismo, todos los usuarios serían iguales. Lo social y, en definitiva, lo público, bajo el exorcismo del "civismo" es expulsado, exorcizado. El resultado, por tanto: un espacio público destinado al "ciudadano medio" que, sin mucho esfuerzo, nos remitirá a la figura ideal de la "clase media" e, igualmente, a un gran mito manejado durante largo tiempo en nuestras sociedades: el mito de la sociedad de clase media (Navarro, 2013). Sociedad de personas cultas, no conflictivas, movidas por el respeto, el decoro, la buena educación, pero también, sociedad de propietarios y consumidores, sociedad de individuos autosuficientes. Del espacio público desaparece la complejidad de la realidad social y política contemporáneas, se ocultan las trazas de inestabilidad e incertidumbre, de conflictividad y cuestionamiento que históricamente lo han acompañado (Sennett, 2003). Es un espacio desconflictivizado, como sucede en la "privatopía exurbana", espacio de una supuesta apoteosis del bienestar y la paz social.

Sin embargo, como en aquellas realidades, ahora el "civismo-ciudadanismo" actúa como un refuerzo de la atomización social, representando la imposible existencia de una seguridad colectiva, ya que, según esta perspectiva, no existiría colectivo más allá del agregado de individualidades que componen a la ciudadanía en el espacio público. Como señala Luis Enrique Alonso (2001) el giro hacia la llamada gestión privada de los riesgos sociales hace que el bienestar sea concebido no como un derecho (social) sino como una oportunidad (individual). La cuestión, en todo caso, no es que las soluciones biográficas a determinados problemas –laborales, de salud, de vivienda, de dependencia– sean especialmente duras o costosas, sino que, simplemente, obligan a los individuos a enfrentarse con riesgos y contradicciones que son producidos socialmente (Bauman, 2005). Al cargar al individuo con la

responsabilidad y la necesidad de afrontarlos, la consecuencia es el irremediable fracaso y la angustia vividos en términos psicológicos. Sin embargo, las incómodas y en casos groseras manifestaciones públicas de este malestar social y político no dejarán de hacerse visibles –de forma individual, pero inevitablemente, también de forma colectiva– en el espacio. Y así serán abordadas fundamentalmente: en su visibilización pública, y no tanto en su origen. Difícil pues pensar en una salida de dichos malestares por esta vía. No obstante, la importante presencia de elementos punitivos en la gestión del espacio público parece mostrar que esta es y seguirá siendo una medida recurrente (Pisarello y Asens, 2014).

Merece la pena en todo caso plantear un matiz entre las lógicas “privatópicas” que se desplegarían en una urbanización “exurbana” y las lógicas “privatópicas ciudadanistas” que se aplican en el espacio público. En principio, la evidencia de una puerta de entrada vigilada parece marcar nítidamente las posibilidades de acceso o no a un determinado recinto, sin embargo, cabe recordar a este respecto las palabras de Henri Lefebvre:

“La mayor parte de las prohibiciones son invisibles. Las cancelas y rejas, las barreras materiales y los fosos no son sino casos extremos de la separación. Los espacios elitistas, los *beaux quartiers* y los sitios ‘selectos’ están protegidos contra los intrusos por signos y significantes más abstractos” (Lefebvre, 2013, p. 355).

De algún modo, esto mismo es lo que sucede con la regulación de acceso al espacio público. Existe toda una retórica y un simbolismo vinculados con la conducta en el espacio público que remite a términos de amplia aceptación social como la convivencia, el respeto, la armonía. Sin embargo, tras ella acaban por desaparecer (simbólicamente) las regulaciones efectivas, las denominadas ordenanzas cívicas, que de hecho se mantienen vigentes y que van a condicionar de forma efectiva las prácticas de los usuarios del espacio en su vida cotidiana. En este espacio público sin muros ni cancelas, lo que queda es el importante paso regulativo que incrementa su normativización, lo cual, precisamente, va a permitir jugar en muchas ocasiones con esos términos fetiche, escasamente delimitados y definidos en las ordenanzas (se presupone que todo el mundo debiera entender a qué se hace referencia cuando se habla de “armonía” o “convivencia”), favoreciendo asimismo los sobrentendidos, particularmente en materia punitiva. Es decir, van a permitir que los usos posibles del espacio queden en buena medida a merced de la interpretación de la normativa hecha por la autoridad, esto es, por los agentes municipales y por las directrices apuntadas por sus responsables. La cuestión es que la regulación existe y, claro es, los agentes pueden recurrir a ella en cualquier momento. Una regulación que, como se ha dicho, es ambigua en ciertos de sus planteamientos, lo cual, precisamente, permite que también la autoridad municipal sea mucho más arbitraria, de los más laxo a lo más punitivo, y esto con unas consecuencias económicas mucho mayores que con regulaciones anteriores. De este modo, la amenaza punitiva es permanente, y así, la excepcionalidad siempre está presente si el espacio no se utiliza tal y como se debe²¹.

²¹ Ateniéndonos a un ejemplo de las ordenanzas cívicas, tomando el caso de Pamplona-Iruña, podemos apreciar cómo en la tipificación de las multas señala con un empeño “omniabarcador” aquello

En la práctica la arbitrariedad interpretativa de la ordenanza se traduce en casos abordados, por tanto, de muy distinto modo. Si por un lado, las administraciones apelan actualmente a un aumento en la agilidad de sus actuaciones, seguimos, por otro lado, encontrando trámites burocráticos muy pesados que penalizan determinados usos del espacio los cuales están sujetos a la concesión de permisos y cuya celebración suele tener restringidos puntos concretos de la ciudad.

Una de las evidencias que nos deja esta situación es la incentivación normativa de las actividades mercantilizadoras del espacio y, a su par, la restricción de las actividades de carácter político y crítico con las autoridades. En este sentido, la visibilización informativa y publicitaria de actividades o marcas en el espacio público pasa por un filtro económico que muestra que lejos de resultar accesible a todo el mundo, el espacio público cívico es profundamente desigualador, favoreciendo a aquellos entes que pueden pagar su visibilización (grandes marcas comerciales) y sancionando a quienes tienen más dificultades para acceder a los canales clásicos de difusión pública (expresiones de oposición o disidencia política y cultural).

Ante este y otros muchos ejemplos, tenemos que concluir affirmando que los criterios arbitrarios sobre la aplicación de las ordenanzas y las lógicas cívicas acaban siéndolo mucho menos en la práctica, cuando vemos que son un mismo tipo de personas aquellas que encajan en la figura del “incívico”. Esto es, dentro del cajón de sastre que puede llegar a ser la regulación cívica, el perfil de personas que finalmente entran en él suele ser siempre el mismo.

Para comprender el modo en que se conforma la figura del “incívico” resulta fundamental que partamos de la premisa anteriormente planteada: el espacio público es un escenario que acoge en su seno conductas individuales y es a ellas a las que se les debe pedir cuentas de su comportamiento. Como hemos podido ver, esta premisa contenía una trampa: disociaba lo biográfico respecto de la conducta de cada persona en público –que debía ser la de la pulcritud, el respeto y el equilibrio virtuoso–. Cada cual debía dejar toda su mochila repleta de malestares o euforias en la “puerta de entrada” del espacio público, para adoptar la medida y la discreción como rasgo principal de su conducta. Esta trampa que, parcialmente, cabría pensar que es asumida por el conjunto de los usuarios del espacio público –todos participamos, al fin y al cabo, en el goffmaniano juego de presentarnos en público en nuestra vida cotidiana (Goffman, 2004)– va a contar necesariamente con algunas víctimas que no podrán escapar a ella, es decir, que no podrán desprendérse de esa mochila que les marcará en su presencia pública. Lo cual trae como consecuencia necesaria la afirmación de que el espacio público cívico lejos de resultar accesible, igualador y, en último término, democrático, es un espacio hondamente excluyente. No todo el mundo tiene cabida en él, ya que no todo el mundo podrá adaptarse a esa forma física y normativa preestablecida. Es decir, en el fondo, la reducción de los criterios para el uso y utilización del espacio público a una mera cuestión de conducta no da una explicación total de cuanto acaece en el espacio público cívico.

que será objeto de sanción: “constituirá infracción colocar cualquier elemento en los espacios públicos sin autorización” (Artículo 36, b), rematando tal aseveración con otra que busca que nada quede fuera de lo regulado. Así, se indica que se tendrán en cuenta “las acciones y omisiones contrarias a lo establecido en esta Ordenanza que no hayan sido tipificadas en los artículos anteriores” (Artículo 36, f). Es decir, “todo lo dicho” y “todo lo no dicho”.

Por ello, debemos plantearnos hacer referencia a una “variable presencial”. Y es esta la que va a permitirnos explicar por qué el espacio público se rige por una lógica “privatópica”, es decir, por qué el espacio del “civismo” es excluyente y cómo en definitiva va a ser él mismo el que genere la figura de los “incívicos”. Personas que solo por el hecho de estar “presentes” van a hacerse merecedoras del título de “incívicas”, existiendo solo una manera para desprenderse de dicho apelativo: su salida de la escena. Dicho de otro modo, son personas que no tendrían opción a la redención. Son incompatibles con el “civismo”. La única posibilidad para ellas sería estar fuera, estar lejos.

Esas “presencias incívicas”, nos recuerdan que nuestras sociedades, las mismas sociedades que reivindican el “civismo” y el respeto en el espacio público, son las que generan desigualdad social. Nos recuerdan que existe un gran malestar en la población por las políticas económicas, sociales, culturales y lingüísticas, por las inversiones en grandes infraestructuras o por los rescates a los bancos con dinero público. Son quienes nos recuerdan que no existe tal sociedad de clase media que se pregonaba satisfecha, regodeada en su quebradizo bienestar. Y, por supuesto, quienes nos van a recordar también que el espacio público, como la vida urbana, se nutre de conflictos y tensiones porque tenso y conflictivo es un espacio donde viven y conviven un considerable número de personas enormemente diversas y también desiguales (Delgado, 2007).

En torno a esta pluralidad de “presencias incívicas” se despliega una juxtaposición de categorías sin más particularidad que la condición negativa que las iguala (Aramburu, 2002). Unas se confunden con otras y/o a través de otras. El espacio impoluto se va viendo deteriorado por la colocación de carteles de “se vende” o “se alquila”, pero también por quien convoca una manifestación o un acto festivo no institucional; se ve deteriorado por el destrozo de un banco durante una pelea entre borrachos o por el uso de ese mismo banco por un sin techo que lo ensucia cuando duerme en él. De este modo, se produce un ejercicio de “contaminación”, de negatividad que acaba por criminalizar –como en realidad ha sucedido tradicionalmente– la protesta y la pobreza urbanas. Por ello, un simple manifestante sería un potencial vándalo y, por eso mismo, cualquier ejercicio de espontaneidad lúdica podría concluir en una desagradable gamberrada en perjuicio de los “ciudadanos cívicos” y del mobiliario urbano. En esta ceremonia de la confusión que crea la asignación de la etiqueta de “incívico”, “vándalo” o “violento” se acaba por configurar un espacio cuyos usos se ven progresivamente restringidos, llegando a ser discriminatorios en el caso de presencias disonantes para la mirada institucional.

6. A modo de cierre

No cabe duda que existen sensibles diferencias entre el modelo de “privatopía exurbana” y la propuesta de análisis de transformaciones del espacio público como “privatopías ciudadanistas”, sin embargo, la coincidencia sobre la conformación de un espacio crecientemente normativizado y vigilado da como resultado pautas privatizadoras, restrictivas y excluyentes con no pocas similitudes. En el fondo, en el espacio público “intraurbano” se pone en juego algo que en los escenarios “exurbanos” se da por hecho: la pacificación del espacio, la “aconflictividad” de un contexto donde no habría opción a disputas pues no habría diferencias que dirimir. Sin embargo, como hemos pretendido mostrar, en un caso y otro, esto está lejos de alcanzarse.

En un momento en que se replantea el sentido de la planificación de las ciudades, debemos afirmar, con Delgado (2007), que durante demasiado tiempo se ha pretendido sobre todo planificar las prácticas, buscando imponer una regulación específica a la vida urbana a través de formas (nuevo espacio público) y normas (ordenanzas de civismo) particulares. Sin embargo, cabe recordar las palabras de Richard Sennett para poner en cuestión el éxito de tal propósito:

“Los planificadores tratan de guiar la historia del futuro de sus ciudades de acuerdo con líneas predeterminadas, específicas; [sin embargo] no hay provisión para el hecho de la historia, para lo indeliberado, para lo contradictorio, para lo desconocido [...]. Los planificadores están condensados siempre, a la larga, a que se les escape el control” (Sennett, 2001, p. 154).

Algo muy similar a lo afirmado por Lefebvre de una forma más escueta: “es imposible inmovilizar lo urbano” (Lefebvre, 2013, p. 417). Lo urbano no es una forma ni un contenido estático ni previsible, es la ciudad teniendo lugar, por supuesto que con sus regularidades, con sus rutinas, pero también con sus contradicciones e incertidumbres.

De hecho, la búsqueda de un espacio purificado, –a imagen de los límos “privatópicos exurbanos”, pero ahora en pleno entramado de edificios y calles– y la intensificación de medidas punitivas que pretenden reafirmarlo no hacen sino demostrar la emergencia permanente de resistencias, de choques de intereses y de múltiples luchas que toman cuerpo en la ciudad, como sucede con las mujeres, inmigrantes y jóvenes precarizados, con la política de desahucios o la corrupción institucional. Uno de los casos más visibles en los últimos años, sin duda, ha sido el “movimiento 15M”. Muchas de las luchas que se visibilizan en el espacio público contribuyen a conformar igualmente el espacio en su dimensión urbanística: véase, por ejemplo, el caso de las prácticas y reivindicaciones de los centros sociales ocupados vinculando el activismo social, la vida de barrio y/o las políticas del suelo y la vivienda, o los movimientos vecinales contra determinadas operaciones urbanísticas. Estas y otras formas de movilización y de resistencia, en definitiva, de conflictividad de y en el espacio público, no dejan de hacerse visibles por más que la pretensión punitiva y privatizadora se intensifique en la búsqueda de la purificación espacial, espejismo de un imposible espacio “desconflictivizado”.

7. Bibliografía

- ALONSO, Luis Enrique (2000): “Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado de Bienestar: los derechos en la era de la fragmentación” en Pérez Ledesma, M. –ed.– *Ciudadanía y democracia*. Pablo Iglesias, Madrid.
- ARAMBURU, Mikel (2002): *Los otros y nosotros: Imágenes del inmigrante en la Ciutat Vella de Barcelona*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- BAUMAN, Zygmunt (2005): *Modernidad líquida*. FCE, Buenos Aires. (Ed. Orig., 2000).
- BERMAN, Marshall (2001): *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Siglo XXI, México DF. (Ed. orig., 1982).
- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine –dir.– (2003): *Retours en ville. Des processus de ‘gentrification’ urbaine aux politiques de ‘revitalisation’ des centres*. Descartes et Cie, Paris.
- BLOCH, Marc (1996): *Apología para la historia o el oficio del historiador*. FCE México DF. (Ed. orig., 1949).
- CAPEL, Horacio (2006): “Gritos amargos sobre la ciudad” en BERGALLI, Roberto y RIVERA, Iñaki –coords.– *Emergencias urbanas*. Anthropos, Barcelona.
- CASTELLS, Manuel (1986): *La ciudad y las masas*. Alianza, Madrid. (Ed. orig., 1983).
- CEAMANOS, Roberto (2014): *La Comuna de París (1871)*. Catarata, Madrid.
- DE FRANCISCO, Andrés (2007): *Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano*. Catarata, Madrid.
- DEBORD, G. (2002). *La sociedad del espectáculo*. Pre-textos, Valencia. (Ed. orig., 1967).
- DELGADO, Manuel (2007): *Sociedades movedizas*. Anagrama, Barcelona.
- DELGADO, Manuel (2011): *El espacio público como ideología*. Catarata, Madrid.
- DOMÈNECH, Antoni (2004): *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista*. Crítica, Barcelona.
- DOMÍNGUEZ, Mario (2010): *Post-política y ciudadanismo*. Federación de Estudiantes Libertarixs-Somosaguas, Madrid.
- FLORIDA, Richard (2009): *Las ciudades creativas*. Paidós, Barcelona. (Ed. orig., 2008).
- GARNIER, Jean-Pierre (2006): *Contra los territorios del poder*. Virus, Barcelona.
- GAVIRIA, Mario (1971): *Campo, urbe y espacio del ocio*. Siglo XXI, Madrid.
- GAVIRIA, Mario (1981): *El buen salvaje (de urbanitas, campesinos y ecologistas varios)*. El Viejo Topo, Barcelona.
- GLAESER, Edward (2011): *El triunfo de las ciudades*. Taurus, Madrid.
- GOFFMAN, Erving (2004): *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorrortu, Buenos Aires. (Ed. orig., 1959).

- HALL, Peter (1996): *Ciudades del mañana*. Serbal, Barcelona.
- HARVEY, David (1998): *La condición de la posmodernidad*. Amorrortu, Buenos Aires. (Ed. orig., 1990).
- HARVEY, David (2003): *Espacios de esperanza*. Akal, Madrid. (Ed. orig., 2000).
- HARVEY, David (2007): *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI, Madrid. (Ed. orig., 1973).
- HARVEY, David (2008): *París, Capital de la modernidad*. Akal, Madrid. (Ed. orig., 2006).
- HOBSBAWM, Eric (2001): *Historia del siglo XX*. Crítica, Barcelona. (Ed. orig., 1994).
- JACOBS, Jane (2011): *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Capitán Swing, Madrid. (Ed. orig., 1961).
- LE CORBUSIER (1989): *Principios de urbanismo (La Carta de Atenas)*. Ariel, Barcelona. (1933-1942).
- LEFEBVRE, Henri (1965): *La proclamation de la Commune*. Gallimard, París.
- LEFEBVRE, Henri (1976): *La revolución urbana*. Alianza, Madrid. (Ed. orig., 1970).
- LEFEBVRE, Henri (1978): *El derecho a la ciudad*. Península, Barcelona. (Ed. orig., 1968).
- LEFEBVRE, Henri (2013): *La producción del espacio*. Capitán Swing, Madrid. (Ed. orig., 1974).
- LÓPEZ, Isidro y RODRÍGUEZ, Emmanuel (2010): *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Traficantes de sueños, Madrid.
- McKENZIE, Ewan (1994): *Privatopia: Homeowners Associations and the Rise of Residential Private Government*. Yale University Press, New Haven.
- MUMFORD, Lewis (2012): *La ciudad en la historia*. Pepitas de Calabaza, Logroño. (1961-1989).
- NAREDO, José Manuel (2009): *Raíces económicas del deterioro ecológico y social*. Siglo XXI, Madrid. (Ed. orig., 2006).
- NAVARRO, Vicenç (2013): “¿Existen las clases sociales? Y ¿hay conflicto entre ellas?” en *Público*, 17 de septiembre de 2013.
- PISARELLO, Gerardo y ASENS, Jaume (2014): *La bestia sin bozal. En defensa del derecho a la protesta*. Catarata, Madrid.
- SASEN, Saskia (2007): *Una sociología de la globalización*. Katz, Buenos Aires.
- SENNETT, Richard (2001): *Vida urbana e identidad personal*. Península, Barcelona. (Ed. orig., 1970).
- SENNETT, Richard (2003): *Carne y piedra*. Alianza, Madrid. (Ed. orig., 1994).

- SIMMEL, Georg (2001): *El individuo y la libertad*. Península, Barcelona. (Ed. orig., 1957).
- SMITH, Neil (2012): *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Traficantes de sueños, Madrid. (Ed. orig., 1986).
- SORKIN, Michael –ed.– (2004): *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Gustavo Gili, Barcelona. (Ed. orig., 1992).
- SVAMPA, Maristella (2001): *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Biblos, Buenos Aires.
- URRY, John (2004). “The ‘System’ of Automobility” en *Theory, Culture and Society*, núm. 21(4/5), Londres, pp. 25-39.
- WEBER, Max (1987): *La ciudad*, La Piqueta, Madrid. (Ed. orig., 1922).
- YOUNG, Iris Marion (2000): *La justicia y la política de la diferencia*. Cátedra, Valencia. (Ed. orig., 1990).

URBANISMO CONCESIONAL. MODERNIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y CAMBIO DE HEGEMONÍA EN LA ACCIÓN URBANA

CONCESSIONAL URBANISM. MODERNIZATION, PRIVATIZATION AND HEGEMONY CHANGE IN URBAN ACTION

Fernando GAJA i DÍAZ*

RESUMEN

Una de las manifestaciones más preclaras del neoliberalismo en su aplicación a la construcción de la ciudad lo constituye el urbanismo concesional. En su análisis consideraremos primero la emergencia del neoliberalismo, sus planteamientos ideológicos, económicos y políticos, para estudiar a continuación su traslación al campo urbanístico. Veremos cómo el urbanismo neoliberal pugna por sustituir al consolidado fundamentalmente después de la II Guerra Mundial, el urbanismo reformista, y nos centraremos en uno de sus instrumentos más potentes, la concesión urbanística, acotando nuestro campo de reflexiones a lo ocurrido en el Estado español. Destacaremos cómo en el enfrentamiento por conquistar una posición hegemónica en el sector inmobiliario se enfrentan dos sectores con intereses antagónicos, el de los de los propietarios fundiarios frente a los de los promotores, con fuertes vínculos y dependencia con el capital financiero; y cómo, con avances y retrocesos, la posiciones de estos últimos parecen ir ganando terreno, un ascenso especialmente plasmado en la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (2013).

Palabras clave: neoliberalismo, urbanismo reformista, urbanismo neoliberal, apropiación de plusvalías urbanísticas, concesiones urbanísticas.

ABSTRACT

This article discusses one of the most illustrious manifestations of neoliberalism in its application to the construction of the city: urban development concession. In order to do this, first we shall turn into the emergence of neoliberalism, its political, economic and ideological roots, and then we shall study its application to the urban field. We will see how the neoliberal urbanism strives to replace the urbanism consolidated mainly after World War II, the so-called reformist urbanism, and we will focus on one of its most powerful tools, the urban concession (grants or allowances). Our field of reflections is limited on the Spanish case. We shall highlight how, in the confrontation to conquer a hegemonic position in the real estate and construction market, there are two groups with opposed interests, those of the agrarian land owners confronted with those of the lobby of the promoters, who have strong links and dependence on financial capital. We shall take account of the advances and setbacks in this conflict, although the positions of the latter ones seem to be gaining ground, especially with the approval of the Rehabilitation, Regeneration and Renewal Urban Act in 2013.

Keywords: neoliberalism, reformist urbanism, neoliberal urbanism, appropriation of urban capital gains (surplus), urban development concession (awards or grants).

* Fernando Gaja i Díaz (fgaja@upv.es) es arquitecto, Profesor Titular de Urbanística, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universitat Politècnica de Valencia, Valencia.

“La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer: en este interregno aparece una gran variedad de síntomas mórbidos.”

«Cuadernos de la cárcel», Antonio Gramsci

1. La irrupción del Neoliberalismo

La ideología neoliberal defiende (en sintonía con el liberalismo clásico) la creencia de que los mercados abiertos, competitivos y “no regulados”, no sometidos a injerencias públicas, ni a las acciones de colectivos sociales, representan el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico (Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N., 2009, p. 1), pero la realidad, bien distinta, ha llevado a hablar de neoliberalismo realmente existente, o como lo hace Naredo (2010), aunque acotándolo a este Estado, de capitalismo caciquil (descrito en inglés como *Crony Capitalism*, o capitalismo clientelar o amiguista), porque en la práctica el neoliberalismo no admite los mercados “abiertos”, ni la ausencia de regulación o la desaparición del Estado: los transforma en su beneficio, a fin de lograr perpetuar los procesos de acumulación, que han sido descritos por Harvey (2007) como de “acumulación por desposesión”.

El ascenso y triunfo del neoliberalismo puede contemplarse desde dos puntos de vista: desde la perspectiva económica y desde la ideológica, aunque ambas son concurrentes, y de hecho se refuerzan en un proceso único. Marcan, en lo político, este camino hacia la hegemonía de los planteamientos neoliberales, los triunfos electorales y subsiguientes mandatos al frente del ejecutivo de Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979-1990) y Ronald Reagan en los EE.UU. (1980-1988), y el colapso y disolución de la URSS (26 de diciembre de 1991), que vino precedido por el simbólico derribo del Muro de Berlín (9 de noviembre de 1989). Estos hitos políticos solo pueden ser plenamente entendidos en todo su alcance si se consideran las transformaciones económicas que coadyuvaron a la evolución de las ideologías, y a su plasmación en el tablero político. Comencemos por una breve reflexión sobre los cambios en la estructura económica que desembocaron en el modelo neoliberal, para considerar posteriormente su plasmación en la esfera de lo urbano. Retengamos un leitmotiv: el motor de la economía bajo el capitalismo es la acumulación del capital (Navarro, 2014), idea fuerza en el razonamiento que vamos a seguir.

Desde el punto de vista económico, en los primeros años setenta comienza el declive del régimen de acumulación vigente, o dicho de otra forma, se agudiza la decreciente rentabilidad de las grandes empresas industriales de producción masiva, que habían sido uno de los pilares del Estado del Bienestar fordista-keynesiano. Un sistema

“regulado por el Estado, que ofreció estabilidad económica y política a partir de una serie de pactos entre el capital y el trabajo, pactos que estructuraron la producción y la reproducción. [pero] Diversos factores erosionaron este equilibrio, entre otros, la intensificación de la competencia internacional, las tasas

decrecientes de beneficios, la extensión de la desindustrialización, etc.” (Franquesa, 2013, p. 23).

Una decadencia que condujo a la búsqueda de nuevos sistemas de acumulación, más eficaces y rentables, plasmados finalmente en las propuestas neoliberales, aunque, de facto, éstas suponían la ruptura del pacto social, hecho que se vio favorecido por la desaparición de la Unión Soviética. Destaquemos que, pese a la existencia de una escuela de pensamiento neoliberal, muy activa desde el final de la II Guerra Mundial, e incluso antes, no será sino hasta la crisis del modelo de acumulación fordista-keynesiano de los setenta cuando esta ideología eclosionará, y saltará a la palestra hasta devenir hegemónica (Harvey, 2007). Remarquemos también que el inductor de este cambio no se encuentra en el campo estrictamente ideológico, ni en el político, sino en la necesidad de encontrar nuevos mecanismos de acumulación, nuevos filones, ante el estancamiento de los anteriores. El nuevo sistema emergente se articula en base a cuatro principios nucleares: la financiarización de la economía (es decir el dominio del sector financiero en todos los órdenes y sectores, con el correlato de la supremacía de la economía virtual sobre la real, la productora de bienes y servicios), la desregulación o regulación “flexible” (con eliminación de trabas administrativas a la movilidad de capitales, en menor medida de mercancías, y en muy escasa, o ninguna, de personas), la privatización de aquellos sectores públicos, susceptibles de permitir la captación de plusvalías por parte del sector privado, y la competitividad como valor guía, justificada por la necesidad de atraer capitales e inversiones en un mercado financiero global (la competencia, frente a la cooperación, deviene así el ideal totémico).

Estos principios han tenido una traslación directa al campo de lo urbanístico. En este texto nos vamos a centrar en analizar la aplicación de la privatización a la acción pública urbanística mediante el mecanismo de las concesiones, entendidas como una forma avanzada de “despublificación” al servicio del capital financiero-inmobiliario. Y una acotación necesaria: de nuevo Borja (2014, p. 2) ha llamado la atención sobre el debilitamiento intelectual que ha supuesto el abandono de los análisis de clase, el haber ignorado las nuevas contradicciones del desarrollo urbano promovidas por el capitalismo financiero especulativo global. Frente a esta carencia, el neoliberalismo representa lo que se ha dado en llamar una idea fuerte, fácil de difundir, de divulgar porque se presenta como natural, una naturalización del pensamiento político, no un constructo ideológico, y por tanto neutral e inevitable.

1.1. Acumulación de capital y construcción de la ciudad

En relación a la construcción de la ciudad, ¿cuáles son las diferencias entre el actual modelo de acumulación neoliberal y los precedentes, en concreto el que estuvo operativo a lo largo de la etapa fordista-keynesiana? Son de dos órdenes: cuantitativo y cualitativo. Desde una consideración puramente cuantitativa diversos autores, como Díaz de Orueta (2006) –“los mercados inmobiliarios urbanos son uno de los principales vehículos de acumulación de capital del urbanismo neoliberal”–, Borja (2014, p. 3) –“la ciudad y los territorios urbanizados son hoy el principal ámbito de acumulación de capital en detrimento de la reproducción social, principalmente por la financiarización de lo urbano”–, o Harvey (2013) –“la

ciudad es el lugar principal de apropiación capitalista de la plusvalía”-, han puesto de relieve el hecho de que la acumulación por desposesión y su aplicación a la construcción de la ciudad, se ha convertido en una pieza clave en la consolidación del modelo neoliberal en su globalidad. Pero no caigamos en el error de entender que solo con el neoliberalismo la construcción de la ciudad adquiere un papel protagonista en los procesos de apropiación de plusvalías y acumulación de capital. En la etapa reformista la urbanización también era una fuente privilegiada de acumulación, si bien ahora se conduce de una manera distinta, con instrumentos diferenciados que nos interesa distinguir. Como ha señalado Harvey (2013, p. 202), atribuyéndolo a Lefebvre, en la etapa fordista-keynesiana las racionalizaciones del espacio urbano por los burócratas y tecnócratas estatales (también servían) para facilitar la reproducción de la acumulación de capital y de las relaciones de clase dominantes.

Desde el punto de vista cualitativo, el neoliberalismo genera nuevos métodos e instrumentos para la captación y apropiación de las plusvalías urbanas, cuyo análisis constituye el objetivo central de este artículo, aunque acotado específicamente a las concesiones.

2. La doble naturaleza del urbanismo moderno

La historiografía del urbanismo moderno ha destacado su carácter reformista, social, como disciplina nacida con la voluntad de corregir los desequilibrios que el desarrollo capitalista de la ciudad generaba. Así ha sido, pero no olvidemos que desde sus orígenes el urbanismo es una práctica que asume una doble función, que está dotada de una doble naturaleza. Por una parte, es efectivamente un mecanismo de reforma social, instituido para amortiguar los problemas que la construcción de la ciudad “moderna” (capitalista) produce, para tratar de evitar que la situación se deteriore hasta hacerla potencialmente explosiva, pero por otra, es también una herramienta al servicio del crecimiento, impulsor de la consolidación de un sector inmobiliario en régimen capitalista, un mecanismo en definitiva al servicio de la acumulación de capital. Una doble personalidad, una especie de Jano bifronte: social y empresarial. En demasiadas ocasiones se ha simplificado este doble carácter queriendo ver el primitivo urbanismo moderno solo como *social*, y criticando la evolución hacia modelos y objetivos de “fomento”, “empresariales” en definitiva, como algo más reciente. Sin embargo, estos dos polos, las dos tendencias, se han dado simultáneamente en la historia del urbanismo, con períodos de dominio y hegemonía alternados, si bien ninguna de las dos nunca ha dejado de estar presente. Repasaremos los rasgos centrales del urbanismo social, reformista, destacando aquellos que en su involución hacia el urbanismo empresarial o mercantil ha perdido.

2.1. Urbanismo reformista

El triunfo del neoliberalismo ha supuesto un duro golpe para el sistema keynesiano-fordista que se había consolidado como hegemónico en el occidente capitalista después de la II Guerra Mundial (con los precedentes que ya se habían dado a ambos lados del Atlántico, tras la Revolución Soviética de 1917, la crisis de 1929 y el *New Deal* en los EE.UU. en 1933) con el Estado del Bienestar Social como

buque insignia, y con el urbanismo reformista o social como una de sus expresiones más conspicuas. Afirmando, con todos los matices que sean necesarios, que a caballo del cambio de siglo el neoliberalismo sustituye como forma de pensamiento hegemónico, y como sistema económico-político, a la socialdemocracia reformista (la última ratio de esta mutación hay que buscarla, como ya hemos indicado, en el declive en los procesos de acumulación) consideraremos la aplicación de este sistema al campo del urbanismo.

El urbanismo reformista, y por extensión el Estado del Bienestar Social o Benefactor, es fruto de un pacto tácito, en el que pesó, por la parte del capital, el temor a la extensión del comunismo, pero es consecuencia también de “una gran conquista humana liderada por la clase trabajadora, a la cual le costó sangre, sudor y lágrimas el conseguirlo” (Navarro, 2014). Su instauración no fue un maná, una cesión voluntariamente pacífica o un regalo de las clases dominantes, sin desconocer, por otra parte, que a su éxito contribuyó, en no poca medida, la disponibilidad de recursos, especialmente los energéticos, abundantes y baratos, en un contexto planetario en el que los “países subdesarrollados” apenas consumían, y se limitaban a suministrar esas materias a precios muy reducidos, un escenario que se ha alterado profundamente en la actualidad, y en el que en modo alguno se puede pensar como hipótesis de futuro. Recalcar asimismo que en el periodo fordista-keynesiano permitió una acumulación de capital muy elevada. No es real una visión idealizada, de un pacto exclusivamente suscrito para mantener el orden y alejar el fantasma del comunismo; fue un sistema perfectamente válido para los intereses de las clases dominantes, y precisamente su sustitución por el neoliberal se planteó cuando las tasas de acumulación empezaron a declinar a principios de los setenta.

En un orden interno, tras la transformación de la Dictadura (1939-1978), la llamada “Transición”, en el actual sistema (el “Régimen del 78”, así denominado por la Constitución que lo regula), se inicia una etapa, al menos en lo que se refiere al Estado español, de hegemonía de un urbanismo con un cierto predominio social, que ha pasado a ser etiquetado y conocido como “urbanismo reformista”, pero en la década de los 90 el auge de las posiciones políticas neoliberales abre todos los campos de lo público al negocio privado, y el urbanismo no escapará a esta oleada, si bien en nuestro Estado se acabará manifestando con un cierto decalaje, de modo que en el período de la Transición puede todavía ser etiquetado como de urbanismo reformista o social (el PGOU de Madrid de 1984 marca un modelo que retomará, por ejemplo, el de Sevilla 1987 o el de Valencia, 1988). Con la nueva década las cosas comienzan a cambiar, como veremos posteriormente al analizar la emergencia de las concesiones en materia de urbanismo, un proceso en el que la aprobación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, Ley 6/1994 de la Generalitat Valenciana (en adelante LRAU) constituye un hito en la mutación hacia un modelo empresarial para la acción urbana. La LRAU se centra en la producción de suelo urbanizado, aunque deja abierta la puerta a otro tipo de concesiones, lo cual no puede sorprendernos si tenemos en cuenta la especificidad de este Estado: el problema de la renta del suelo, y no será sino hasta 2013 con la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, Ley 8/2013, de 26 de junio, (en adelante LRRR) cuando se produzca el salto o la ampliación a otros campos de la actividad urbanística.

Poco a poco los objetivos del urbanismo reformista fueron pasando a un segundo plano, perdiendo importancia, hasta quedar relegados a meras declaraciones retóricas, sin contrapartida alguna en las determinaciones ni en las actuaciones de las administraciones. Cuestiones centrales como el fomento de la equidad, la defensa de los derechos ciudadanos, la mejora de la participación o incluso la cogestión, las políticas de integración frente a la creciente exclusión, el impulso a la mixticiudad funcional, la promoción de la proximidad, la implantación de modelos más sostenibles, o la cohesión y habitabilidad social, quedaron arrinconadas en la práctica, pero también en la elaboración teórica, a posiciones marginales, meramente decorativas.

En paralelo al postergamiento de los objetivos sociales (el urbanismo como herramienta para redistribuir la riqueza, siquiera sea en su limitada forma de salario social) se produce el abandono de finalidades más “técnicas”, de todo lo que había constituido el planeamiento funcionalista: la visión prospectiva, el tratar de “prever” escenarios de futuro, trazar acciones para conseguir objetivos en función de los escenarios previstos, todo aquello que daba sentido al planeamiento urbanístico, que son sustituidos por un único criterio, el “mercado”. La polémica disciplinar, en paralelo al cambio de los objetivos sociales, había comenzado antes, al final de las llamadas “tres décadas gloriosas” (1945-1973), con ataques al Movimiento Moderno, que servían de cabeza de playa del objetivo central: el desmontaje de la planificación en general y del planeamiento en particular. Los valores tradicionales del urbanismo social (redistribución de la riqueza, dotación de equipamientos públicos, previsión de escenarios de futuro,...) son así sustituidos por los nuevos de la competitividad, el crecimiento,... Ya no se trata tanto de repartir la riqueza, de redistribuir lo que hay, objetivo que se pospone al crecimiento: primero hay que crecer, crecer ilimitadamente, y luego..., luego ya veremos; es la teoría de la lluvia fina, según la cual el puro crecimiento acabará empapando de arriba abajo a toda la sociedad, mejorando las condiciones de vida de todos los ciudadanos, que tan solo deben esperar a que el agua cale y les alcance.

Al ocaso del urbanismo reformista contribuyeron en no poca medida

“Las fuerzas políticas progresistas, democráticas o denominadas de izquierda (que) han asumido el discurso capitalista y en muchos casos en su versión especulativa. El discurso de la ciudad “competitiva”, la concepción de los grandes proyectos urbanos y de las operaciones de renovación de zonas enteras de la ciudad ha ido unido a las omisiones escandalosas de falta de política de suelo y de vivienda” (Borja, 2014, p. 2).

A este inventario de instrumentos que han contribuido a la hegemonía del urbanismo neoliberal, yo añadiría y destacaría las concesiones urbanísticas como herramienta dotada de un poder demoledor.

2.2. Urbanismo neoliberal

“A lo largo de los últimos treinta años las políticas neoliberales han ido haciéndose con el control del urbanismo, dando lugar a lo que llamaremos urbanismo neoliberal, hegemónico en la mayor parte del planeta.” (Franquesa, 2013, 22).

La traslación de los principios neoliberales al urbanismo, en este Estado con cierto retraso como consecuencia de las específicas circunstancias políticas, no se hizo esperar. La retórica del urbanismo neoliberal habla de competencia entre ciudades (Marketing Urbano), ciudades que funcionen como empresas (Planificación Estratégica), eficiencia (Privatización) en la prestación de servicios,... propuestas que tienen en común la captación de plusvalías generadas desde la esfera de lo público, el abandono de las políticas redistributivas en beneficio de la creación de condiciones para la generación, y apropiación privada, de plusvalías en el proceso de creación y transformación de la ciudad.

El urbanismo neoliberal es una manifestación más de la transformación del modelo económico (y por ende del cambio ideológico y social) como respuesta frente a márgenes decrecientes de beneficio. Vives y Rullán (2014, p. 387) han destacado cómo en la transición del régimen de acumulación fordista al neoliberal las entidades financieras han incrementado su hegemonía, y los propietarios del suelo han sido desplazados por los promotores en la producción y patrimonialización de las rentas urbanas. Un dato fundamental para la plena comprensión del que vamos a identificar como urbanismo concesional.

La aplicación del neoliberalismo al urbanismo puede concretarse en cuatro principios clave: desregulación, flexibilización, competitividad y privatización. Resulta esclarecedor compararlos con los del urbanismo clásico, o social (“contemporáneo” lo llamaba López de Lucio en 1993, cuando la praxis todavía se situaba en la onda del urbanismo Social): globalidad u ordenación integral, coordinación de políticas sectoriales, equidad, secuencialidad temporal y jerarquización (López de Lucio, 1993, p. 217-222), todos ellos antitéticos a los contemplados por el urbanismo neoliberal.

En cuanto al rol de las Administraciones, el hegemónico urbanismo neoliberal supone una regresión o involución en sus funciones ya que “dejan de ser prestadores de servicios, pasando por compradores de servicios, para llegar a ser meros reguladores de la prestación del servicio” (Alcoba y Cardós, 2008, p. 2). Un paso adicional en esta dirección lo representan los PPP (Proyectos de Participación Público-Privado), que

“implican la cesión por parte de la Administración Pública del derecho a construir, mantener y operar un activo al sector privado por un período de tiempo fijado de antemano en el contrato. Implica la transmisión de la mayor parte de los riesgos de construcción y operación al sector privado, si bien el sector público tiene la opción de mitigar riesgos difíciles de controlar por la empresa privada estableciendo en el contrato o en la ley el

reparto de los mismos para de este modo hacer más atractivo el proyecto al mercado.” (Alcoba y Cardós, 2008, p. 3).

La cita es suficientemente clarificadora: el sector público ha de mitigar los riesgos de modo que lo hagan atractivo al “mercado”. Y añaden Alcoba y Cardós (2008, p. 4): “Dentro del concepto de la Participación Público Privada se presenta una modalidad que se conoce como ‘concesión’”. Este es nuestra meta, el análisis de la concesión en materia de urbanismo, un instrumento clave para entender la evolución reciente y el futuro próximo.

3. Propietarios versus empresarios: la lucha por la apropiación de las plusvalías urbanísticas

Sin todavía consolidarse, ni imponerse plenamente el modelo neoliberal (lo cual no tendrá lugar en este Estado hasta bien entrada la Transición), desde mediados de los años setenta hemos asistido a un enfrentamiento entre dos operadores urbanos, vinculados ambos al bloque dominante: los propietarios del suelo frente a la alianza empresarios promotores-constructores, que se ampliará para incluir al sector bancario. Estamos en presencia de un antagonismo entre dos fracciones de la clase dominante, la primera más vinculada a los modelos preneoliberales, y con la propiedad del suelo como activo principal; la segunda ligada a la fracción más dinámica del capitalismo neoliberal y con relaciones crecientes con el sector financiero. Captar este enfrentamiento es básico para entender la aparición y consolidación de la concesión urbanística, que supone en definitiva el desplazamiento y la pérdida de la hegemonía por parte de los terratenientes, herederos de los privilegios del Antiguo Régimen, frente al bloque del capital inmobiliario, quienes acabarán adquiriendo otros distintos, derivados de las nuevas formas de hacer ciudad. Reiteremos una paradoja: el débil y tímido bloque progresista, socialdemócrata, ha sido el máximo valedor de los intereses del capital inmobiliario, abandonando toda posición reformista e incorporando el credo neoliberal con una fe de converso, asumiendo en suma lo que ha sido etiquetado de “social-liberalismo”.

Se trata de una pugna con un *casus belli* aparente: por parte de los empresarios su objetivo es el de abaratar una materia prima, el suelo, absolutamente necesaria para el desarrollo de su actividad, pero a medio plazo la parte empresarial, autocalificada de productiva, y transmutada, en alianza con el sector financiero, en agentes urbanizadores, descubrirán el filón de las plusvalías urbanísticas, sustituyendo su objetivo inicial de disponer de suelo urbanizado, por el de producirlo por encima de sus necesidades con tal de apropiarse de los ingentes beneficios que en este proceso se generan. Vives y Rullán (2014, p. 388) han destacado cómo, por debajo de las apariencias, de la disputa más visible entre los titulares de la propiedad del suelo y los promotores inmobiliarios por la apropiación de la renta del suelo, la parte más importante de la misma en realidad se la apropián las entidades bancarias, una afirmación plenamente coherente con la financiarización de la economía que tiene lugar en el régimen neoliberal.

Para exponerlo de forma sucinta: la polémica se centra en la desvinculación entre el derecho de propiedad del suelo y el de urbanizar y/o edificar, tradicionalmente,

incluso en el Código Civil (art. 350), unidos. Maticemos: el *Ius Aedificandi*, es decir quién tiene derecho a edificar un predio, no se ha cuestionado por ahora, sigue en manos de los propietarios de los solares. El enfrentamiento es por lo que podríamos llamar el *Ius Urbanizandi* (permítase el latinajo espurio), ¿quién tiene derecho a urbanizar un terreno, y por tanto a apropiarse de las plusvalías generadas en este proceso?, ¿terreniantes o urbanizadores (en la ideología de los dos partes enfrentadas, no cabe otro actor, ya que descartan de entrada a la Administración Pública)?, ¿quién tiene el derecho a quedarse con la renta urbana?

En este conflicto ambas partes tienen sus defensores, sus ideólogos, sus valedores mediáticos y políticos, e incluso sus hacedores de doctrina y pensamiento urbanístico. Mi posición es que, con todos los matices que se quiera, la parte empresarial, vinculada al proyecto neoliberal, se está imponiendo, no sin reticencias y dificultades, pero el postergamiento, lento y desigual, del tradicional especulador fundiario es patente e imparable. Y una segunda afirmación es que en esta pugna el papel de la concesión urbanística como herramienta para imponer la hegemonía de la alianza empresarios-financieros es esencial. Podríamos añadir un corolario: el total postergamiento de la parte social en este duelo a dos. La reivindicación de la reversión de las plusvalías a quien las ha generado, a la Administración Pública y por ende la sociedad civil, es minoritaria por no decir irrelevante, por ahora.

Los defensores de conceder la preeminencia a los urbanizadores parten de la aceptación de que la producción de ciudad es un hecho empresarial (Fernández, 2011, p. 65), para ello, como se ha repetido en múltiples ocasiones, la gran novedad de la LRAU, y las leyes que la siguieron, consistió en reemplazar a los antiguos propietarios “de la tierra” por los nuevos propietarios/promotores “del suelo” en la dirección e iniciativa del proceso de creación de la nueva ciudad y, consecuentemente, en la apropiación de las plusvalías generadas por dicho proceso, relegando el carácter social de la construcción de la ciudad a meras declaraciones huecas. Como ha señalado Roch (2001, p. 9),

“la figura del propietario, que desde la Ley de 1956, se había convertido en una especie de urbanizador *malgré lui*, se destaca como un obstáculo al progreso (...). El propietario aparece como un parásito que obtiene un beneficio por una actividad que realiza otro, por el simple hecho de tener en su poder la llave que abre el proceso urbanizador. Un planteamiento que omite que el precio final de la vivienda tiene otros componentes, especialmente vinculados a la política crediticia, y a fin de cuentas acaba siendo una simple transferencia de rentas urbanas desde los conservadores propietarios del suelo (o de la tierra) a los ‘emprendedores empresarios promotores inmobiliarios’”.

De hecho esto ha acontecido tanto en las comunidades con agente urbanizador como en las que no cuentan con él, pero en estas últimas los propietarios han podido exigir a los promotores una parte de la tajada revalorizadora, de la renta urbana, que supone la clasificación pues, de no acceder a abonar el precio exigido, se podían negar a vender. Con la irrupción del agente urbanizador, o figura equivalente, en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas, se pasa

de una venta opcional por el precio exigido por los propietarios a una venta forzosa por el precio ofrecido por los promotores. El objetivo inmediato se ha logrado: la propiedad del suelo ya no puede frenar la iniciativa urbanística. (Vives y Rullán, 2014, p. 396).

La teorización más conocida sobre la disputa propietarios-empresarios fue planteada por García-Bellido (1993), en su artículo: «La liberalización efectiva del mercado del suelo. Escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada». Javier García-Bellido y García de Diego es reconocido por defensores y detractores del sistema “concurrential” como su principal impulsor teórico. En una publicación anterior (García-Bellido, 1989, p. 210-221) para diferenciar los dos sistemas, aquel en que la propiedad del suelo tiene un acceso privilegiado a la captación de las plusvalías urbanísticas y el que otorga dicha posición de hegemonía a la parte empresarial, ya había utilizado los términos de “agregado” y “desagregado” respectivamente, en función de la unificación de la ordenación física (objetiva) de los planes y el derecho a su gestión (apropiación), calificada de subjetiva, sujeto de la ejecución. De la implantación de uno u otro se derivaba que las plusvalías generadas en el proceso de urbanización fueran a parar a manos de los promotores/urbanizadores o de los propietarios del fondo. Esta formulación fue ampliamente desarrollada en su artículo de 1993, un texto que se anticipó en pocos meses a la aprobación de la LRAU (1994), con un argumentario plenamente coincidente (la sustitución del sistema vigente en el que la parte terrateniente se apropiaban de las plusvalías urbanísticas por otro en el que éstas fueran captadas por empresarios, productores de ciudad, seleccionados en régimen de competencia) de modo que podemos considerar la LRAU como la plasmación de su teorización.

En el campo institucional, dos hitos marcan el avance de las posiciones “modernizadoras”, hacia la imposición de los intereses del bloque empresarial-financiero (Vives y Rullán, 2014, p. 393): i) el Informe sobre Competencia en el Mercado del Suelo (mayo de 1993) del Tribunal para la Defensa de la Competencia (López de Lucio, 1997, p. 86-88), y ii) el Informe sobre Suelo y Urbanismo en España, conocido como «Informe de Salamanca» de 12 de diciembre de 1994 (López de Lucio, 1997, p. 88-90). Estos documentos, auspiciados por el entonces Ministro de Economía Carlos Solchaga, suponen el espaldarazo oficial del neoliberalismo desde las filas de un gobierno socialdemócrata.

La contraofensiva de los patrocinadores de los intereses de los propietarios (calificados de “conservadores”, aunque en algún sentido sus ansias desreguladoras iban más allá que las de los defensores de la postura contraria), no se hizo esperar. Destaquemos tres andanadas: i) el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales, donde al tiempo que se suprimía la distinción entre los suelos urbanizables programados y no programados (art.1), se rebajaba la cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico a los Ayuntamientos por parte de los propietarios del 15% al 10%; ii) el II Informe elaborado en 1995 por el TDC: «La competencia en España: Balance y nuevas propuestas»; y iii) sobre todo la aprobación de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, conocida como ley del “todo urbanizable”, que permitía urbanizar cualquier suelo que no estuviera expresamente calificado como protegido (arts. 9 y 10). Esta norma fue duramente criticada desde posiciones de izquierda,

como un atentado medioambiental, urbanístico y social, y efectivamente lo era, pero pasó más desapercibido el peligro que contenía la posición rival, que inclinaba la balanza en este conflicto en favor de los elementos supuestamente dinámicos y productivos, del capital inmobiliario.

Mientras tanto desde la periferia se aprueba otra norma, de ámbito autonómico, la LRAU de 1994, que supuso un punto de no retorno, decantando la balanza definitivamente en contra de los terratenientes. Posponemos su análisis, a la consideración conjunta con el mecanismo concesional que instituye. Digamos por ahora que el modelo se extendió rápidamente, a lo que contribuyó sin duda su “exitosa” aplicación coincidiendo con la burbuja constructora (1996-2007).

Los valedores de una y otra posición han intervenido en los medios de comunicación argumentando sus posiciones. Hemos elegido dos textos reveladores: por una parte, el de Gerardo Roger Fernández (2013), alineado a favor de las posiciones “modernizadoras”, pro-empresa, y otro anónimo publicado en la revista «Libre Mercado» (2013), en favor del lobby terrateniente. En este último se propone

“Declarar todo el suelo patrio [sic] urbanizable y, por tanto, apto para construir, sin necesidad de una autorización administrativa previa, a excepción de determinados espacios protegidos convenientemente justificados como, por ejemplo, parques naturales. Es decir, liberalizar el suelo al 100%”.

Obsérvese que en esta soflama ni siquiera se habla de apto para urbanizar, sino directamente de apto para construir, todo el monte es, por fin, orégano.

El urbanismo concesional ha sido promovido y defendido desde posiciones reconocidas como “progresistas” (Burriel, 2014; Olmedo, 2007; Fernández, 2003; Parejo, 2000; García-Bellido, 1993), vinculadas a la izquierda moderada, aunque también es cierto que otros autores (Vives y Rullán, 2014; Sorribes, 2012), no menos vinculados a esa misma posición lo han cuestionado. Al margen de la auto-presentación que sus valedores puedan utilizar, los argumentos en su defensa incidían en la modernización del sector, la necesidad de desbloquear los procesos de urbanización, la eliminación de los terratenientes considerados un elemento obstaculizador, o incluso parasitario, evidencias todas ellas incuestionables. Ahora bien, no deja de ser una paradoja el que la “neoliberalización” haya sido defendida, al menos inicialmente, desde posiciones reformistas (utilizando la palabra reforma o reformista no en el sentido más habitual últimamente de “recortistas”).

Ambas posiciones reivindican la competencia, que como ya hemos indicado es el tótem sagrado del neoliberalismo, pero la primera la plantea entre empresarios urbanizadores, es decir entre fabricantes de suelo urbanizado, mientras que los segundos la proponen entre los propietarios del suelo agrícola (el natural, “convenientemente justificado” [sic], se excluye de esta competencia) deseosos de entrar en el negocio de la urbanización. Olvida esta disyuntiva que ambos son, en realidad, materias primas: tanto el suelo urbanizado como el suelo agrícola lo son para la edificación, si bien el suelo urbanizado es un insumo elaborado, que ya ha atravesado un proceso de producción.

En nuestra opinión ambas partes comparten el credo neoliberal, en distintas versiones, aunque el lobby pro capital inmobiliario se lo atribuya en exclusiva, y se presenten como “modernizadores”. Es cierto que los pro-fundiarios representan una regresión a un estatuto próximo al del *Ius Aedificandi*, y poco les falta para reivindicar la recuperación de la aplicación monda y lironda del artículo 350 del Código Civil. Pero no perdamos de vista el fondo del asunto: lo que está en juego no es una especie de competición social, deportiva, o ni siquiera ideológica entre terratenientes arcaicos retrógrados y empresarios modernizadores, sino la apropiación de un enorme volumen de plusvalías, y la pregunta que se puede formular a quienes no se alinean con ninguna de las dos posiciones es: ¿dónde está la participación de la colectividad, de la Administración, en este festín?, ¿por qué solo se plantea la riña por el reparto del pastel entre quienes no lo han generado?

Es revelador que la defensa de la parte empresarial, presentada como defensa de un proceso de “modernización”, frente a los caducos agentes parasitarios de los terratenientes, provenga de una cierta izquierda, la misma que simultáneamente abandona todo planteamiento en defensa de actuaciones que impidan que la renta del suelo urbano salgan del ámbito de lo público, donde se han originado. La salida que se apoyará será la de una transición a un modelo donde los promotores, sin necesidad de ser propietarios de suelo, puedan competir para desarrollar el suelo, y naturalmente apropiarse de la renta del suelo. Para ello, la vía que se crea en 1976 con la aprobación de la Ley del Suelo es la del desarrollo de los sectores de Suelo Urbanizable No Programado (en adelante SUNP) mediante la adjudicación de los Programas de Actuación Urbanística (en adelante PAU) y la creación de Unidades Urbanísticas Integradas (en adelante UUI). La LRAU dio un paso más, rompió el monopolio al *Ius Urbanizandi* que detentaban los propietarios fundiarios. Una “revolución” de un calado comparable al que supuso la LS 1976 al hacer derivar el *Ius Aedificandi* del planeamiento urbanístico (Gascó, 2006, p. 58).

El último eslabón de esta cadena lo ha aportado la LRRR 2013 al extender el sistema concesional a las operaciones de transformación de la ciudad existente, abriendo este filón a una parte empresarial, ante el agotamiento de otros “nichos” de trabajo. Pese a los riesgos y conflictos que ello puede acarrear, la LRRR 2013 supone el triunfo, por ahora solo normativo, de las posiciones en favor de un urbanismo mercantil, llevadas al límite. Pero, en contra de lo que pueda parecer, a fecha de 2014, la batalla sigue abierta, porque si bien la LRRR 2013 parece decantar la balanza en favor de la facción empresarial, la publicación por parte de la Comisión Nacional de la Competencia (en adelante CNC), organismo sucesor del TDC, de un nuevo informe, que podríamos considerar el III, «Problemas de Competencia en el Mercado del Suelo en España», fechado el 3 de septiembre de 2013, claramente alineado con las tesis de los pro-fundiarios, revela que el enfrentamiento no ha finalizado. Las tensiones entre los partidarios de las posiciones de los terratenientes (autopresentados como “desreguladores”) y los defensores de las posiciones de los empresarios (autocalificados de “modernizadores” o defensores de la competencia), en el seno del TDC/CNC han debido ser muy fuertes, para que este guardián de la ortodoxia del mercado neoliberal haya emitido informes tan enfrentados.

4. Actuaciones estratégicas en el urbanismo neoliberal

La traslación al campo del urbanismo de los planteamientos neoliberales tiene lugar mediante un elenco de actuaciones que podemos considerar “estratégicas”; todas persiguen una misma finalidad: funcionar como instrumentos para permitir la apropiación de las enormes plusvalías generadas desde lo público, en definitiva para facilitar el saqueo de lo público. Destacaremos las siguientes:

- Las reclasificaciones y recalificaciones, expresión máxima de la desregulación o regulación flexible, que conforman lo que ha pasado a ser conocido como “urbanismo a la carta”. Un simple dato ilustra esta forma de actuar: de los 2007 documentos de planeamiento aprobados entre 2003 y 2012 en el País Valenciano, 976 eran reclasificaciones de suelo (el 49%), y si descontamos los catálogos, el porcentaje supera ya la mayoría (Gaja, 2014).
- Los “megaproyectos”, los Grandes Proyectos Urbanos, frecuentemente ligados a grandes eventos, culturales, deportivos, religiosos, artísticos,...
- La “privatización” de los servicios urbanos básicos: adjudicaciones y contratas para la recogida de las basuras, gestión privada o indirecta del suministro de agua, “externalización” de los servicios sociales, empresas “mixtas” de todo tipo (transporte, cultura,...). En definitiva la gestión privada de todo servicio público capaz de generar beneficio, aunque sea a costa de incrementar la desigualdad (como en un plano más general se intenta con la sanidad, las pensiones, la educación, la cultura, los transportes,...).
- Podríamos añadir algunas actuaciones más a este catálogo de estrategias del urbanismo neoliberal, y no pasar por alto, p.e., la “elitización” o *gentrification* de áreas de alto valor expectante o potencial. Una estrategia sumamente importante ya que se plantea sobre la ciudad preexistente.
- Y finalmente las “concesiones urbanísticas”, la nueva veta del urbanismo neoliberal, cuyo análisis constituye el núcleo de este texto.

La “concesión” se presenta hoy por hoy como la panacea para los problemas del sector constructor, al permitir abrir nuevos campos en los que es posible recuperar la apropiación y acumulación de plusvalor. Son la cara más visible de la privatización de la acción pública, siempre en beneficio del concesionario privado. Distinguiremos dos tipos de concesiones, acotadas a la construcción (no entraremos a analizar otro tipo de concesiones que no requieren ningún tipo de actividad constructora): i) las que tienen por objeto la ejecución y explotación de las obras públicas (las autopistas p.ej.), y ii) las que vamos a identificar con “concesiones urbanísticas”, que son nuestro objeto de estudio.

En las primeras el sector privado obtiene mediante la concesión el derecho a construir una obra pública y gestionarla durante un número de años fijado, pero las ganancias de la empresa concesionaria derivan, hipotéticamente, de la explotación, p.ej. de los peajes (sean directos o en la sombra). En cambio en la concesión urbanística, el concesionario (denominado urbanizador en la LRAU y legislaciones similares) obtiene el derecho a urbanizar, siendo el propietario original

quien sufraga el coste de la obra, en metálico o en especie, de modo que el agente urbanizador, gracias a la concesión, produce un bien, el suelo urbanizado, para una demanda que podemos calificar sin exageración de cautiva. La denomino “cautiva”, no inelástica, porque el cliente está obligado a pagar el bien producido, lo quiera o no, mientras que en la inelástica el adquirente compra ese bien porque lo necesita perentoriamente (*i.e.* agua, electricidad,...). En realidad no deberíamos ni siquiera llamarlo demanda cautiva, sino adquirente forzado, comprador en un proceso de adquisición forzosa.

Las “concesiones” de obra pública son un caso diferente. En ellas el concesionario ejecuta la construcción y la explota, sobre terrenos previamente expropiados, y no suele haber plusvalías urbanísticas directas, o al menos estas no son el objeto central de la concesión (carreteras, obras hidráulicas, ferroviarias,...), aunque algún episodio reciente de construcción de infraestructuras (AVE a Guadalajara) se ha asociado a la generación y apropiación de plusvalías urbanísticas, pero este caso, y similares, entran directamente más en la categoría de corrupción, que en la de la actuación concesionada normal. Nos interesan las concesiones en las que se sustituye al propietario fundiario original, y en las que el negocio del concesionario consiste en la apropiación de las plusvalías urbanísticas.

5. Las concesiones urbanísticas

Comencemos por señalar que la figura del agente urbanístico sin propiedad de suelo no es nueva, los precedentes se pueden rastrear hasta los beneficiarios de las expropiaciones a lo Haussmann, posteriormente adoptadas por Cerdà, quien proponía que las obras de urbanización “se deben realizar por empresas particulares y en virtud de adjudicación en pública subasta” (Lora-Tamayo y Casado, 2013, p. 167). Aunque un estudio exhaustivo de los antecedentes y evolución de la iniciativa privada, empresarial, en materia de urbanismo, incluyendo su consideración en las Leyes de Ensanche, las de Reforma Interior, hasta su irrupción finales del siglo XX, puede encontrarse en la tesis doctoral de Olmedo (2007), acotaremos el estudio de los precedentes a los casos más inmediatos.

La Ley del Suelo de 1956 (en adelante LS 1956) contemplaba entre sus sistemas de actuación el de expropiación, regulado con dos variantes: sobre el modelo aplicado por Haussmann, es decir la calle y dos bandas laterales, o para el sector completo (art. 53.2). Esta norma menciona además, aunque de pasada y sin mucha precisión, la posibilidad de actuar de forma indirecta mediante “concesión” (art. 123.1 y 2). En esa etapa inicial del urbanismo de postguerra los sistemas de actuación vigentes son todavía cuatro (expropiación, compensación, cooperación y cesión de viales), y solo tangencialmente puede deducirse la existencia de algo similar a lo que hoy conocemos como sistema concesional. Excepto en la expropiación, que se aplicará poco y como último recurso, los propietarios del suelo son los agentes hegemónicos, indiscutidos, decisivos y quienes se apropiarán de la mayor parte de las plusvalías generadas.

La aparición sin ambages de lo que en ese momento se denomina “urbanismo concurrecial de concurso”, y posteriormente sería conocido como “urbanismo concertado”, tiene lugar con la aprobación del Decreto-ley 7/1970 de 27 de junio

sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes (en adelante ACTUR), donde se definen las Unidades Urbanísticas Integradas que sustituyen a los sectores, para conformar una especie de sistema mixto: de expropiación para el suelo, y de concesión por concurso para las obras de urbanización (“concursos de urbanización concertada”). Un procedimiento que se podía aplicar al margen de lo dispuesto en el planeamiento general (extra o contraplan), sentando un precedente que también se aplicará en los noventa para la tramitación de los Programas de Actuación Integral (en adelante PAI) de la LRAU valenciana.

Lora-Tamayo y Casado (2013, p. 185) indican que el modelo instaurado por el Decreto Ley 7/1970 se inspira en el de las ZAC (*Zones d'Aménagement Concertée*) francesas, aunque añaden que las UUI, su equivalente, “quedan completamente desfiguradas desde el momento en que no se impone la expropiación como sistema de actuación y se da entrada a los principios equidistributivos y compensatorios del sistema de compensación”, un sistema al que las autoras, defensoras del concesional, se oponen. En todo caso el decreto de las ACTUR, sienta un precedente: el de la expropiación en áreas previamente delimitadas, y la subsiguiente adjudicación de la urbanización y edificación de las mismas mediante la pública concurrencia al sector privado.

5.1. Los PAU de la LS de 1976: el “urbanismo concertado”

La Ley del Suelo de 1976 (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) da un paso claro y decidido en la evolución hacia el urbanismo concesional al regular los Programas de Actuación Urbanística para los Suelos Urbanizables No Programados, los cuales podían ser gestionados y ejecutados de forma directa por la Administración, o bien ser objeto de concurso entre privados (arts.150 y 146). Regulados con detalle en el art. 34 su avance que se verá reforzado con la aprobación del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, que al eliminar la diferencia entre los suelos urbanizables programados y no programados, amplia el ámbito de aplicación de los PAU a todo el suelo urbanizable. Finalmente la Ley del Suelo de 1998, Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, (en adelante LS 1998), confirma la eliminación de la programación del suelo urbanizable, de modo que en todo su ámbito se podía actuar mediante PAU y por tanto ser objeto de concurso. Recordemos que la LS 1998 (“la ley del todo urbanizable”) excluía de la urbanización únicamente a los suelos protegidos, de modo que el ámbito del urbanismo concursal, precedente del concesional, se ampliaba de forma notable.

5.2. La LRAU (1994): irrumpre la concesión urbanística

Mientras a nivel estatal el camino hacia el urbanismo concesional avanzaba en medio de dificultades y retrocesos, en una comunidad periférica, como es el País Valenciano, se apostaba sin equívocos por el sistema concesional con la aprobación en 1994 de la LRAU. Esta norma supone un punto de no retorno en el enfrentamiento que hemos descrito entre “terratenientes y empresarios”: un avance irreversible, en mi opinión, de los segundos. Algunas posiciones críticas (Vives y Rullán, 2014)

con respecto a la principal novedad introducida por la LRAU, el concesionario urbanístico o “urbanizador”, han destacado, como acabamos de indicar, que esta posibilidad ya existía en la LS de 1976. Es cierto que las UUI, ámbito de los PAU, podían en esa ley ser objeto de concurso entre empresas privadas a las que se podría encargar su desarrollo, pero reconocemos dos cosas: que apenas fue aplicado, y que su regulación era muy escasa. Por eso podemos afirmar que la LRAU abre definitivamente el filón del “urbanismo concesional”, y supone el postergamiento, quien sabe si definitivo, de los propietarios fundiarios en el control del proceso de creación de ciudad, en suma en la captación de las plusvalías urbanísticas. En adelante, y así ha sido, el “agente urbanizador”, podrá desarrollar cualquier sector de suelo urbanizable, al margen, e incluso en contra de la voluntad de los propietarios, con el único requisito del beneplácito de la Administración Municipal, tras la aprobación de la nueva figura que se instituye: el PAI.

El procedimiento de tramitación de un PAI puede ser calificado de sumarísimo, sin apenas garantías para los terratenientes, y con una limitada reversión de plusvalías para la Administración: la cesión del 10% del aprovechamiento, que además podía ser eludida mediante acuerdo y pago en metálico. A nadie se le escapa que el instrumento diseñado era un arma letal en manos del capital inmobiliario, en un contexto expansivo y de financiación abundante y barata, como así ha sido; y una fuente de corruptelas de todo tipo, ya que la decisión de proceder a operaciones en que los beneficios estaban fuera de toda medida, dependía únicamente de la aprobación de la Administración. No comparto la posición que reclama la reducción de la autonomía municipal para acabar con esta lacra. A nivel autonómico o estatal, la corrupción ha estado igualmente (o en mayor medida) presente, su represión y prevención deben buscarse por otras vías más democráticas, y no por la de la recentralización.

Los PAI contemplados en la LRAU, a diferencia de los PAU de la LS de 1976, no debían ser objeto de concurso previo, su tramitación se iniciaba cuando algún promotor localizaba una oportunidad de actuación, y presentaba el documento completo (que incluía Plan Parcial, Reparcelación Forzosa, Proyecto de Urbanización, y documentos jurídico-económicos), tras lo cual se abría un plazo fulminante de 20 días, ampliables en otros 10 más, para recibir propuestas alternativas. No es necesario indicar que el procedimiento estaba viciado de origen en favor de quien primero golpeara, como Gascó (2006) ha podido confirmar.

Unos mínimos datos son necesarios para captar la magnitud de estos “pelotazos”, de la apropiación de plusvalías que este tipo de operaciones auspiciaron. Burriel (2014, p. 129) apunta que el coste medio de las obras de urbanización completa podía estimarse en 2013, incluyendo gastos generales y financieros, en unos 500.000 euros/hectárea, es decir unos 50 euros/m² bruto. Si consideramos que las cesiones totales (lucrativas, dotaciones, viarios, zonas verdes) se mueven en un entorno del 50% de la superficie bruta, el costo total de las obras de urbanización asciende a unos 100 euros/m² neto. Por su parte Gascó (2006, p. 74) a partir de datos reales de PAI desarrollados en Alicante da una cifra promedio de coste de urbanización de 51,43 euros/m² bruto en operaciones sin competencia, y 54,54 en los casos con competencia. El mismo Gascó (2006, p. 70), analizando todos los PAI desarrollados en Alicante, más de 40, pone de manifiesto “el bajo grado de competencia” con

que se han adjudicado, cuando ésta había sido la justificación del nuevo sistema, que sus propios creadores etiquetaron como competencial. Por mi parte destacaría que el coste de la urbanización fue paradójicamente mayor en las operaciones desarrolladas con competencia que en aquellas donde no la hubo. Súmese a esta cantidad el precio del suelo agrícola y compárese con las cifras pagadas por el suelo urbanizado, unos precios que la multiplicaban varias veces. No ha habido negocio más rentable, fuente de apropiación de plusvalías más provechosa, pero téngase en cuenta además que se trataba de una operación que contaba con demanda cautiva, como hemos indicado, donde la “compra” por parte de los terratenientes al precio fijado por el urbanizador era obligatoria (en metálico o en especie), es decir en la práctica con riesgo cero.

Lo que ha ocurrido era imposible que no sucediera: una suerte de crónica de un pelotazo anunciado. La imputación del desastre urbanístico, ecológico, paisajístico y social al mal manejo del instrumento (Fernández, 2003; Burriel, 2009) no se sostiene. Díaz de Orueta (2006) lo ha descrito con una concisión ejemplar:

“Lo cierto es que la falta de información es casi total; los incumplimientos legales, generalizados, y, en la mayoría de las ocasiones, existe un acuerdo previo entre los gobernantes locales y los agentes urbanizadores para llevar adelante el PAI. De este modo, muchos propietarios toman conciencia del proceso cuando las máquinas están literalmente a punto de entrar en sus terrenos, obligados a afrontar los costes de urbanización de unas obras que no desean y, en muchos casos, expulsados de la zona donde residen”.

Los efectos, sobre este laboratorio que para la aplicación del urbanismo concesional ha sido el País Valenciano, afectan a todos los órdenes de la vida: sociales, económicos, ecológicos, paisajísticos, urbanísticos (Gaja, 2013). Sin embargo hay uno que suele pasar bastante desapercibido: el de la concentración de la propiedad del suelo urbanizado en manos de quienes han sido los operadores privilegiados de los PAI, el capital inmobiliario, la alianza de los promotores con el sistema bancario, en la que los primeros han acabado por ser engullidos por los segundos.

Otra consecuencia a destacar es que, como era previsible, la brutal apropiación de plusvalías generadas en el proceso de urbanización no se tradujo en una reducción del precio de la vivienda, porque como ha apuntado Roch (2000, p. 24), “para los promotores es el paraíso donde encuentran el suelo que necesitan a precio de saldo, pero en el que permanece la serpiente alcista del ‘producto final’, como dice la Ley, porque el precio de la vivienda no depende de la cantidad de suelo disponible”. Una mínima matización: era, era el paraíso. Hoy es el infierno de unos activos que no tienen “salida” en el mercado, un averno compartido con la sociedad que ha asumido los impactos negativos, sin haber disfrutado de los beneficios.

La instauración del agente urbanizador, de la concesión urbanística, abiertamente, vino de la mano, como hemos indicado, de la LRAU (1994) valenciana. Esta norma, conviene no olvidarlo, fue aprobada por un gobierno socialista, en lo que constituyó su postre canto del cisne, y pese a las aceradas críticas de la

oposición de derechas (más de cara a la galería que por convicción) fue mantenida sin cambio alguno hasta la aprobación de un nuevo texto legal, la Ley Urbanística Valenciana, Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat (en adelante LUV), que con alguna corrección de matiz, ha mantenido el sistema plenamente.

6. Un paso más hacia la imposición del urbanismo concesional: el agente R3 de la LRRR 2013

Lo ocurrido con el agente urbanizador ha sido un ensayo, a gran escala ciertamente, en el camino hacia el urbanismo concesional, hacia la privatización de la acción urbanística. El experimento ha funcionado, en el sentido de que ha permitido al capital inmobiliario disponer de un mecanismo de apropiación y acumulación de capital sumamente eficaz y productivo. Vista la crisis del sector constructivo, el agotamiento de la veta de la producción de nuevo espacio urbanizado, así como el inmenso stock de vivienda sin vender, se impone la búsqueda de nuevos yacimientos: el más prometedor está en la transformación de la ciudad consolidada, un Dorado que augura pingües beneficios. El lobby inmobiliario se las promete felices: con la excusa de la rehabilitación, de la regeneración, de la renovación, haciendo una falsa autocrítica sobre los desmanes del crecimiento, busca una salida en la actuación sobre la ciudad consolidada. De “salvavidas” se la ha llegado a calificar: “El maltrecho sector de la construcción y el urbanismo puede tener un salvavidas en el nuevo concepto de las tres ‘R’: rehabilitación, renovación y regeneración” (Ballester, 2013).

En la LRRR 2013 se da un nuevo paso hacia la consolidación del urbanismo concesional creando la figura del agente RRR (Gaja, 2014). Una opción que ya había sido anunciada a nivel doctrinal, y que finalmente ha irrumpido plenamente.

“La experiencia práctica del modelo valenciano ha generado una incidencia notoria sobre la urbanización. Con ello sólo se aplicó la liberalización a una parte del proceso de ejecución del planeamiento, quedando la fase edificatoria todavía al margen de la libre competencia. He aquí una de las vías principales abiertas por los postulados teóricos que quedan aún por explorar. La extensión del sistema concursal a la ejecución de la edificación supondría una dinamización de las operaciones de intervención en la ciudad interior, con las consiguientes mejoras en los barrios consolidados. Esta posibilidad, introducida por la LRAU a través de las figuras de los agentes edificador y rehabilitador, no fue desarrollada en la práctica” (Gascó, 2006, p. 82).

6.1. Cambios para “salir de la crisis”

En el verano de 2007 se derrumba todo el entramado financiero armado en torno a las llamadas hipotecas “subprime” (de alto riesgo); es el antílope de la crisis financiera mundial, jalona por la quiebra de la banca Lehman Brothers (15 de septiembre de 2008). Se abre así un periodo de inestabilidad financiera, de

crisis social, política y económica global, que, a nivel de Estado, se traduce en el agotamiento del modelo de acumulación aplicado en el sector inmobiliario. No es el momento de entrar a analizar las causas de la formidable expansión del sector de la construcción que tuvo lugar en el intervalo 1996-2007 (demanda aparentemente insaciable, capacidad de producción hipertrofiada, financiación abundante y barata, permisividad de la Administración por encima de toda racionalidad, planeamiento sobredimensionado,...) sino de reflexionar sobre las salidas que se proponen. Por enésima vez asistimos al “descubrimiento” del filón de la intervención en la ciudad consolidada, pero esta vez hay una diferencia importante: con la aprobación de la LRRR 2013, se abandona la vía de la subvención, de la acción subsidiada, que el Estado no está en condiciones de asumir, y se propone su sustitución por el sistema concesional, es decir por abrir el campo a las empresas promotoras-constructoras, ofreciéndoles, de nuevo como en el precedente de la urbanización, un mercado cautivo: el de los propietarios, que en este caso no son los terratenientes, sino los de las viviendas, grandes o pequeñas, muchas, pocas o única. La propuesta, de un calado impresionante, ha pasado bastante desapercibida, a pesar de los conflictos a los que puede dar lugar (Gaja, 2014).

6.2. El agente R3: el urbanismo concesional para la transformación de la ciudad existente

La plena aparición del que podemos llamar Agente R3, con licencia para concesionar en operaciones de transformación de la ciudad consolidada, operaciones de Regeneración, Rehabilitación y Renovación Urbanas, tiene lugar con la aprobación de la LRRR de 2013. Trasladando el modelo del agente urbanizador se crea el agente regenerador – rehabilitador – renovador, en corto el agente R3, dotado de atribuciones que le permiten llevar adelante operaciones RRR sin disponer, de nuevo, de propiedades en la zona objeto de la actuación, con capacidad para imponerla a los vecinos propietarios, y ejecutar los cobros en metálico o en especie, es decir con sus viviendas.¹

Sorprende la escasa polémica con que estas novedades han sido acogidas. Quizás haya influido la convicción de que, tal y como está formulada esta opción, es poco probable que pueda aplicarse, o el reiterado fracaso con que las diversas iniciativas para hacer de la rehabilitación urbana la opción dominante se han saldado. Pero en esta ocasión, y ha pasado bastante desapercibido, se ha cambiado la forma de actuar: de un modelo subvencionado se ha pasado a otro en el que la concesión lo es todo. Esta iniciativa puede dar lugar a una conflictividad urbana de gran intensidad, y dificultar su extensión; lo cual no significa que no vaya a aplicarse en absoluto. Se hará de forma selectiva, allí donde sea posible apropiarse de las plusvalías generadas en la transformación, donde la viabilidad de las operaciones esté garantizada, y donde el coste del conflicto social sea bajo o asumible (el caso de Gamonal en Burgos es revelador de cómo un conflicto social agudo puede paralizar una operación de transformación). Ningún promotor se va a aventurar en operaciones en barrios “vulnerables”, donde además las expectativas de beneficio son bajas, salvo que esos barrios tengan otro tipo de atractivos que

¹ Para un análisis pormenorizado del contenido de la LRRR 2013, en especial de la problemática social y económica que pueda suscitar cfr. Gaja (2015).

justifiquen el riesgo. La privatización por concesión, es obvio, actuará donde el margen sea mayor y el conflicto menor.

7. Conclusiones

En los inicios de la crisis financiera, en 2008, hablaba Nicolas Sarkozy de “refundar el capitalismo sobre bases éticas” [sic]. Seis años después nadie se acuerda de esa perorata que veía en la desregulación, o mejor dicho en la autorregulación financiera, el culpable de todos los males. Nuestras reflexiones tienen un alcance más limitado, pero en cierto modo paralelo. La situación de estancamiento de la acción urbana, y del sector constructor, ¿puede resolverse mediante una “refundación”? Y en ese caso, ¿sobre qué bases?, ¿en qué consistiría?

Una vuelta al urbanismo de la era dorada del pacto fordista-keynesiano parece poco probable por varias razones: en primer lugar, porque no existe la menor voluntad por parte del bloque dominante, cuya voluntad de acuerdo, no lo olvidemos, fue uno de los puntos de apoyo de este modelo. En el ámbito de lo político, o como corolario, la crisis fiscal de los Estados, originada por el saqueo de lo público y una recaudación que deja fuera a las grandes rentas y fortunas, no permite pensar, en este momento, en una acción pública con fuertes inversiones sociales, sin que estén al servicio del lobby constructor. En otro orden de cosas, la expansión de ese sistema, su época dorada, se basaba en la disponibilidad de abundantes y baratos recursos de todo tipo, entre otros y principalmente la energía, un panorama que con el agravamiento de la crisis ecológica, la depleción de los recursos, la translimitación planetaria, e incluso el no descartable colapso medioambiental, queda fuera de consideración.

Impracticable la vuelta a un urbanismo social, de corte keynesiano, la salida que se propone es una huida hacia delante, profundizar en el modelo de urbanismo empresarial, con la LRRR 2013 como buque insignia; privatizar la acción urbana, y sobre todo seguir captando las plusvalías que se generen. Pero esta estrategia que no hará sino agravar los problemas de las ciudades, la desigualdad, la segregación, la exclusión, el deterioro del patrimonio, no constituye una verdadera salida, sino un agravamiento de la situación. Una alternativa real a los desafíos urbanos solo puede venir de la mano de un urbanismo para la transformación social y ecológica, de unas actuaciones guiadas por la sobriedad y por la igualdad. No queda otro camino que el de la transición a una sociedad, a unas ciudades de la austeridad (no del “austericidio”), de la redistribución, de la participación, antes de que una eventual catástrofe civilizatoria convierta el reciente crack inmobiliario en un juego de niños.

Aunque tarde, porque la oferta de suelo urbanizado vacante es tan elevada que durante muchos años probablemente no sea preciso urbanizar un metro adicional, se impone plantear medidas para acabar con la renta del suelo, mejor dicho con la apropiación especulativa por parte de agentes urbanos que no la han generado. Y a pesar de que los terratenientes sean los “agentes parasitarios” por excelencia, los constructores también lo son, en la medida en que la mayor parte de su beneficio no es industrial, no deriva de la construcción, sino de la recalificación o reclasificación de los terrenos, como era el caso de los propietarios fundiarios. En este sentido, Miralles (2014) ha apuntado varias medidas para acabar con esta situación, que giran básicamente en torno a la publificación de la acción urbanizadora. La

recuperación de los mecanismos de actuación directa (expropiación, derecho de superficie, separación del derecho del suelo del derecho del vuelo en beneficio de la Administración Pública, no de las empresas mercantiles, por más que se tilden de “modernas”) es un punto de partida para un camino distinto del actual.

Tanto los empresarios como los terratenientes representan intereses privados en una lucha por la apropiación de unas plusvalías generadas desde el ámbito de lo público, desde la Administración. Esta pugna por la captación de las plusvalías asociadas al proceso de creación (o transformación) de ciudad se nos quiere presentar como una disyuntiva insuperable, como una decisión limitada a estas dos opciones, por una de las cuales hay que optar inevitablemente. Quien se atreva a sugerir que existen otras posibilidades, corre el riesgo de ser calificado de soñador o radical, por parte de quienes defienden uno u otro sistema, al tiempo que ocultan, o ignoran, que en otros Estados próximos rigen modelos que han superado este dilema. Ruffolo (2013) equívoca e irónicamente tituló un libro como «El capitalismo tiene los siglos contados». Equívocamente porque lejos de defender su perdurabilidad apuntaba que “la crisis actual no es sólo económica; se trata ante todo de una crisis moral que está llevando a la demolición de la política en aras de los mercados. Para hacerle frente hay que volver a los valores que permitieron a la izquierda luchar contra las desigualdades”. Una posición que se podrá compartir, pero que no puede dejar de tomarse en consideración, por más que el pensamiento único pretenda ocultarla.

La conclusión central y final de este texto es la necesidad de superar el falso dilema (terrenantes vs. empresarios), el sofísma que supone el urbanismo concesional, y apostar decididamente por un urbanismo social, reformista, en el que las plusvalías generadas por la acción pública permanezcan en su ámbito.

8. Bibliografía

- ALCOBA GARCÍA, Francisco José y CARDÓS GÓMEZ, Juan Ramón (2008): “Sistema Concesional para la provisión de Infraestructuras en las Administraciones españolas y el Urbanismo”, en el *I Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Bilbao, 7-9 mayo 2008, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, http://www.ciccp.es/biblio_digital/Urbanismo_I/congreso/pdf/020103.pdf
- BALLESTER, Laura (2013): “La digestión de la burbuja inmobiliaria” en *Levante – El Mercantil Valenciano*, 11 de abril de 2013, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.levante-emv.com/economia/2013/04/11/digestion-burbuja-inmobiliaria/988953.html>
- BORJA, Jordi (2014): “Ciudad, urbanismo y clases sociales” en *Sin Permiso*, 27 de julio de 2014, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/jborj.pdf>
- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio (2009): “La unión europea y el urbanismo Valenciano. ¿Conflicto jurídico o político?” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 49, pp. 5-23, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.boletinage.com/articulos/49/01%20BURRIEL.pdf>

- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio (2014): “El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio”, en ALBERTOS PUEBLA, Juan Miguel y SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Jose Luis -coords.- *Geografía de la crisis económica en España*. Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, pp.101-140.
- DÍAZ DE ORUETA, Fernando (2006): “Urbanismo neoliberal, el ejemplo valenciano” en *Página abierta*, núm. 170, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.pensamientocritico.org/ferdia0506.html>
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2003): “Oligopolios y otras patologías urbanas” en *El País, Comunitat Valenciana*, 7 de marzo de 2003, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en http://elpais.com/diario/2003/03/07/cavalciana/1047068294_850215.html
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2011): *Para comprender el urbanismo español. (De una vez por todas)*. Iustel, Madrid.
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (2013): “¿De nuevo el ‘todo urbanizable’?”, en *Cinco Días*, 20 de septiembre de 2013, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en http://cincodias.com/cincodias/2013/09/20/economia/1379677384_039270.html
- FRANQUESA, Jaume (2013): *Urbanismo neoliberal, negocio inmobiliario y vida vecinal. El caso de Palma*. Icaria, Barcelona.
- GAJA i DÍAZ, Fernando (2013): “Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero”, en OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID -eds.- *Paisajes devastados. Despues del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Traficantes de Sueños, Madrid, pp. 313-353, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Paisajes%20Devastados-TdS.pdf>
- GAJA i DÍAZ, Fernando (2014): “Reparar la burbuja constructora”, en prensa.
- GAJA i DÍAZ, Fernando (2015): “La regeneración urbana en la encrucijada” en *ACE. Arquitectura, Ciudad y Entorno*, núm. 9(27), pp. 13-28.
- GARCÍA-BELLIDO, Javier (1993): “La liberalización efectiva del mercado del suelo. Escisión del derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 95-96, pp. 175-198.
- GASCÓ VERDIER, Carles (2006): “El modelo valenciano para la gestión a través de la experiencia aplicativa de la LRAU en Alicante (1995-2005)” en *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, núm. 1(2), pp. 56-84, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en https://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/2023/1/TEM_carlesgasco_articulo.pdf
- GRAMSCI, Antonio (1975): *Cuadernos de la cárcel*. Giulio Einaudi Editore, Torino. (1ª Ed. castellano, Ediciones Era - Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México DF – Puebla, 1999).
- HARVEY, David (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Akal Editores, Madrid.

- HARVEY, David (2013): *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal Editores, Madrid.
- LÓPEZ DE LUCIO, Ramón (1993): *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*. Universitat de València, València.
- LORA-TAMAYO Vallvé, Marta y CASADO ECHARREN, Amaya (2013): “Las periferias residenciales bloqueadas entre el boom y la crisis. El caso del PAU de Arroyo del Fresno en Madrid”, en VALENZUELA RUBIO, Manuel –coord.– *Las ciudades españolas en la encrucijada. Entre el ‘boom’ inmobiliario y la crisis económica*. Real Sociedad Geográfica, Madrid, pp. 167-212, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en http://www.realsociedadgeografica.com/es/pdf/Ebook_Urbspain_2013.pdf
- MIRALLES, Josep Lluís (2014): *El darrer cicle immobiliari al País Valencià, o el progrés de la misèria*. Fundació Nexe, València, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.fundacionexe.org/documents/demos005.pdf>
- NAREDO, José Manuel (2010): “El modelo inmobiliario español y sus consecuencias” en *Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible*, núm. 44, pp. 13-27, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://polired.upm.es/index.php/boletincfs/article/view/2470/2548>
- NAREDO, José Manuel (2012): “Explicación de la naturaleza perversa de los Megaproyectos” en *Acampada Sol*, 29 de noviembre de 2012, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://madrid.tomalaplaza.net/2012/11/29/jose-manuel-naredo-explicacion-de-la-naturaleza-perversa-de-los-megaproyectos/>
- NAVARRO, Vicenç (2014.07.30): “¿Viva el decrecimiento?” en *Público*, 30 de julio de 2014, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.vnavarro.org/?p=11148>
- OLMEDO ÁLVAREZ, Julio (2007): *La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico. Un estudio sobre la figura del agente urbanizador en el derecho autonómico español*. Tesis Doctoral, Universidad de Castilla La Mancha, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2007/joa/>
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2000): “El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico”, en PÉREZ HERRERO, José María –ed.– *La carestía del suelo. Causas y soluciones*. La Ley-Actualidad, Las Rozas, pp. 93-103.
- ROCH, Fernando (2001): “Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan creador” en *Urban*, núm. 6, pp.6-14, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/322/322>
- ROCH, Fernando (2000), “La institucionalización del mercado del suelo” en *Le Monde Diplomatique*, núm. 61, p. 24.
- SORRIBES, Josep (2012): *Mis queridos promotores. Valencia 1940-2011: construcción y destrucción de la ciudad*. Faximil Books, Valencia.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie y BRENNER, Neil (2009): “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el Imperio de los mercados” en *Temas sociales*, núm. 66.

VIVES, Sònia & RULLÁN, Onofre (2014): “La apropiación de las rentas del suelo en la ciudad neoliberal española” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 65, págs. 387-408, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2014, disponible en http://www.boletinage.com/articulos/65/18_vives_65.pdf

L'URBANISTICA ITALIANA TRA RIFORMA E CONTRO-RIFORMA

EL URBANISMO ITALIANO ENTRE REFORMA Y CONTRA-REFORMA

ITALIAN URBANISM BETWEEN REFORM AND COUNTER-REFORM

Federico OLIVA*

RIASSUNTO

In Italia la riforma urbanistica è attesa dal 1963, quando fu presentata una legge di riforma della legge urbanistica del 1942 che avrebbe cambiato la qualità delle successive trasformazioni territoriali, ma che il Parlamento non approvò perché riduceva radicalmente il peso della rendita fondiaria nell'economia. Da allora sono stati approvati vari provvedimenti, anche positivi, ma non una nuova legge organica, anche per la contrapposizione che si è creata nel mondo dell'urbanistica tra riformisti, sostenitori di un nuovo modello di piano strutturale-strategico, capace di adattarsi alle nuove realtà territoriali in divenire e conservatori, contrari a superare il modello regolativo della legge del 1942. Mentre dal 2003 è cambiato completamente il quadro istituzionale, con il passaggio alle Regioni delle competenze legislative in materia urbanistica e la formazione di una sorta di "federalismo urbanistico", con molti elementi di confusione. Oggi è in discussione una nuova legge nazionale nell'ambito della revisione costituzionale delle competenze Stato-Regioni, che riprende alcuni dei principi fondamentali della riforma urbanistica e molte soluzioni già sperimentate dalle leggi delle varie Regioni. Essendo d'iniziativa governativa questa legge ha qualche probabilità di essere approvata, concludendo così il lungo percorso della riforma urbanistica italiana.

Parole chiave: rendita, riforma urbanistica, nuova forma del piano.

RESUMEN

La reforma urbanística se lleva esperando en Italia desde 1963, cuando se presentó una ley de reforma de la ley urbanística de 1942 que habría cambiado la calidad de las transformaciones territoriales sucesivas, pero que el Parlamento no aprobó porque reducía de forma radical la importancia de la renta inmobiliaria en la economía. Hasta ahora se han aprobado varias medidas, incluso positivas, pero no una ley orgánica nueva; ni siquiera para la contraposición que se ha creado en el mundo del urbanismo entre los reformistas, que abogan por un nuevo modelo de plan estructural-estratégico, capaz de adaptarse a las realidades territoriales nuevas en desarrollo y conservadores, que se oponen a superar el modelo

* Federico Oliva (federico.oliva@polimi.it) es arquitecto y Professore Ordinario di Urbanistica, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Facoltà di Architettura, Politecnico di Milano, Milán, Italia.

regulador de la ley de 1942. En cambio, desde 2003 el marco institucional ha cambiado por completo con el traslado de las competencias legislativas en el campo del urbanismo a las regiones y la formación de una especie de “federalismo urbanístico”, con muchos elementos que inducen a confusión. Hoy en día se encuentra en discusión una nueva ley nacional en el ámbito de la revisión constitucional de las competencias del Estado-Regiones, que recupera algunos de los principios fundamentales de la reforma urbanística y muchas soluciones ya probadas en las leyes de varias regiones. Siendo iniciativa del Gobierno, estas leyes tienen una alta probabilidad de ser aprobadas, concluyendo así el largo recorrido de la reforma urbanística italiana.

Palabras clave: renta, reforma urbana, nueva forma de planificación.

ABSTRACT

Urban reform is expected in Italy since 1963, when a law for the reform of the urban regulation of 1942, which could have modified the quality of the following territorial transformations, was presented. Nevertheless, the Parliament didn't pass it because it would reduce radically the relevance of estate rent for the economy. Until now several measures have been approved, some of them positives, but not a new law; even for the confrontation between reformists, who stand for a new model of structural-strategic plan able of adapting to the new territorial realities in develop, and conservatives, who are against the improvement of the model established in the law of 1942. Opposite, the institutional frame has completely changed since the year 2003. Since then, the law competencies on urbanism have been transferred to regional governments and a kind of “urban federalism”, provided of elements that lead to confusion, has been created. Nowadays a new national law for the constitutional review of the competencies of Estate-Regions is under discussion. This one returns to some of the main principles of urbanism, and also to a lot of solutions that have already been proved by several regional regulations. As these rules have been promoted by the Government, they will probably be approved, ending the long-term Italian urban reform.

Keywords: rent, urban reform, new model of urban planning.

1. La Legge Urbanistica alla prova dell'espansione urbana

Parlare di controriforma urbanistica in Italia è alquanto improprio perché, in realtà, la riforma urbanistica non c'è mai stata. Negli ultimi cinquant'anni, che hanno visto la grande crescita urbana e il succedersi di varie fasi di sviluppo territoriale, ci sono stati diversi tentativi di riforma, accompagnati da altrettanti momenti di conservazione e di riflusso. Per capire ciò che è successo e per interpretare al meglio le alterne vicende dell'urbanistica italiana, è necessario ripercorrere l'intera vicenda, evidenziandone i passaggi cruciali e, in particolare, le molte sconfitte e le poche vittorie del riformismo urbanistico, vale a dire dell'insieme delle forze culturali disciplinari e politiche che si sono battute con più o meno continuità e coerenza per la riforma. Ma è anche necessario capire di quale riforma parliamo, di quali contenuti, strumenti e strategie, perché su questo il mondo dell'urbanistica italiana è diviso e ciò che a qualcuno appare come "riforma" ad altri appare come "controriforma" e viceversa.

I primi anni della Repubblica italiana, nata nel 1946 dopo la caduta del fascismo e la seconda guerra mondiale, sono caratterizzati dalla "ricostruzione" delle distruzioni causate dai bombardamenti anglo-americani del 1943-1944 alle città, al sistema produttivo e alle infrastrutture. La "ricostruzione" (Campos Venuti, 1994) è stata una fase importante della vita del Paese, che si è protratta ben oltre i primi anni del dopoguerra, fino ai primi anni cinquanta del novecento ed è stata gestita senza il contributo dell'urbanistica. Questa, infatti, era considerata un approccio troppo complesso da parte dei Governi dell'epoca, a differenza di quanto avveniva in altri Stati europei come Inghilterra, Olanda, Germania e Polonia le cui città erano state altrettanto gravemente, in qualche caso anche di più, danneggiate dai bombardamenti. Per questo motivo fu sospesa l'applicazione della Legge Urbanistica approvata solo pochi anni prima nel 1942 e non ancora entrata in vigore per la situazione bellica.

La Legge Urbanistica, la n. 1150 del 1942 era una buona legge, se si pensa al periodo nel quale era stata predisposta e approvata, cioè alla fine del fascismo e con la seconda guerra mondiale in corso. La sua impostazione era dichiaratamente di tipo pubblicistico, cioè affidava, come le altre leggi dell'Europa nord-occidentale alle quali si ispirava, la pianificazione territoriale allo Stato centrale e alla sua organizzazione amministrativa locale, considerando quindi la stessa pianificazione come una funzione e una responsabilità pubblica. Concretamente, introduceva l'obbligo, prima per i Comuni compresi in uno specifico elenco e poi per tutti gli altri, di approvare un Piano Regolatore Generale (PRG). Questo è stato lo strumento urbanistico più utilizzato in Italia, data l'importanza che hanno i Comuni nella società e nell'amministrazione pubblica italiana; un'importanza che viene dalla storia del Paese e affonda le sue radici nelle autonomie comunali medioevali. Inoltre, al PRG era affidata la responsabilità della scelta urbanistica allora (ma anche ora) considerata più importante dalla politica e dall'opinione pubblica: dove e come costruire i nuovi insediamenti, i nuovi servizi e le nuove infrastrutture e chi doveva farlo. Uno strumento quindi operativo, che sarà molto più utilizzato dell'altro strumento introdotto dalla nuova legge, Il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC), destinato alla pianificazione territoriale di scala superiore a quella comunale. Una scala solo genericamente indicata dalla legge e che per molti

anni, fino all'inizio degli anni novanta, vedrà lo sviluppo di ben poche esperienze. La riforma urbanistica si è quindi sempre sostanzialmente incentrata sul PRG e solo negli anni più recenti si è posta la necessità di riferirsi a strumenti di scala superiore a quella comunale, a causa dei grandi cambiamenti nel frattempo intervenuti nella struttura territoriale del Paese (la “metropolizzazione”) e della crescita di molte città ben oltre i confini amministrativi comunali (Dematteis, 2012).

L'approvazione dei primi PRG italiani avviene negli anni cinquanta (il primo PRG di una grande città è stato quello di Milano del 1953), quando la legge urbanistica viene attivata dopo la sospensione del periodo della ricostruzione. Il suo compito principale era quello di garantire un'espansione ordinata della città, trasformando i suoli agricoli intorno alle città in nuovi suoli urbani. In quegli anni, infatti, iniziava una seconda fase dello sviluppo territoriale italiano dopo quella della ricostruzione, quella dell'“espansione urbana”, una fase lunghissima, continuata con grande intensità per oltre trent'anni, fino a tutti gli anni settanta. Una fase che si è protratta seppure con *trend* minori fino ai primi anni di questo secolo, quando è intervenuta la crisi economica e finanziaria globale e la conseguente pesantissima crisi edilizia. Questa ha fermato i programmi residui di nuovi consistenti insediamenti periurbani, che un po' perché già programmati e un po' per inerzia continuavano ad essere costruiti.

Il PRG è uno strumento esteso a tutto il territorio comunale e non solo agli ambiti urbani, ha caratteristiche prescrittive e vincolanti e conformative dei diritti edificatori, cioè, di fatto, assegna o nega edificabilità ai suoli. Per quanto riguarda l'assegnazione di edificabilità nella legge era implicito il concetto che questa non fosse direttamente conformativa di un diritto, ma che questo dovesse essere sancito dalla pianificazione attuativa di dettaglio (la legge indicava nel Piano Particolareggiato lo strumento attuativo principale del PRG) o da successivi atti amministrativi come la più semplice “Licenza edilizia”. La giurisprudenza amministrativa ha modificato nel tempo questa impostazione trasformando di fatto quelle che dovevano essere considerate semplici “previsioni edificatorie” in reali “diritti edificatori”. Questa scelta peserà moltissimo sul futuro della città e del territorio italiani perché le previsioni inattuate, assai consistenti a causa del sovrardimensionamento dei piani imposto dalla rendita, diventeranno impegni da rispettare, vanificando molte scelte di pianificazione del futuro. Molto più chiara era la componente vincolistica del PRG: i vincoli per le destinazioni pubbliche (verde urbano, attrezzature pubbliche, viabilità, parcheggi, ecc.) erano finalizzati all'esproprio da parte del Comune, anche se la legge non stabiliva un termine per esercitarlo. Si trattava quindi di vincoli a tempo indeterminato, senza scadenza, e con il pagamento delle indennità quando gli stessi avessero avuto luogo. Inoltre, il PRG istituiva un altro tipo di vincoli non finalizzati all'esproprio, destinati alla tutela del suolo e del paesaggio, non indennizzabili e senza scadenza temporale.

Vi era poi un'altra disposizione della legge, molto importante che la accumunava alle leggi urbanistiche dell'Europa centro-settentrionale alle quali la stessa si ispirava: le aree di espansione potevano infatti essere espropriate dal Comune e dallo stesso urbanizzate e successivamente riassegnate ai costruttori e ai promotori immobiliari a valori che tenevano conto dei costi dell'esproprio e di quelli delle opere di urbanizzazione (mentre i proprietari espropriati mantenevano un

diritto di prelazione alle stesse condizioni). Una possibilità (non un obbligo) molto importante perché, seppure non esplicitamente, riequilibrava la distribuzione della rendita fondiaria urbana, vale a dire il plusvalore rispetto al valore di produzione agricola dei suoli generato dal regime di proprietà privata e dalle previsioni degli stessi PRG. Una condizione molto importante per l'Italia, che ha influenzato in modo determinate la crescita e la trasformazione delle città (Campos Venuti, 1967). L'esproprio, infatti, allora era disciplinato da una legge del 1885, che per le aree non edificate (quelle destinate all'espansione nei PRG), comportava indennità espropriative pari a circa il 50% del valore di mercato. Insomma, su queste aree, la rendita sarebbe stata dimezzata. Questa norma però fu quasi subito abrogata e la stessa non incise quindi minimamente sulla qualità dell'espansione in corso sotto la spinta dei proprietari, dei promotori immobiliari e dei costruttori (quelli che una volta venivano chiamati "speculatori edilizi"), politicamente sostenuti oltre che dal partito di maggioranza, la Democrazia Cristiana (DC), da un'opinione pubblica che soprattutto al centro-nord era ancora molto legata alla proprietà della terra.

Emerge quindi subito, sin dai primi anni della sua entrata in vigore, la necessità di una riforma della legge urbanistica, per tre motivi fondamentali: in primo luogo perché la legge non conteneva norme di carattere fondiario relative al regime giuridico dei suoli e applicava le nuove disposizioni sul vecchio regime privatistico; in secondo luogo perché il motore fondamentale della legge, l'esproprio per pubblica utilità, era gestito da una vecchia legge, appartenente a un'epoca storica del tutto diversa, ma anche relativa a problematiche urbanistiche completamente diverse; infine perché la legge conteneva già in modo evidente le contraddizioni che l'avrebbero portata negli anni successivi a subire sanzioni decisive da parte della Corte Costituzionale, relative alla mancanza di "equità di trattamento" tra proprietari nelle stesse condizioni, un requisito costituzionale assoluto. Il PRG, infatti, favoriva, evidentemente i proprietari alle cui aree erano state conferite destinazioni urbanistiche convenienti per insediamenti residenziali, produttivi o terziari, mentre quelli che subivano destinazioni pubbliche, o venivano espropriati a metà del valore di mercato, o, peggio, non potevano usufruire della propria proprietà per un tempo indeterminato. A tutto ciò si aggiunga che nella legge non era contenuto nessun contributo della finanza pubblica statale e comunale per l'attuazione dei PRG per finanziare gli espropri necessari, lasciando quindi il principale "motore" dell'attuazione senza benzina e sgomberando così di fatto il campo all'intervento determinante dei privati, soprattutto dei costruttori.

La fase dell'“espansione urbana” avviene quindi per tutti gli anni cinquanta e per i primi anni sessanta con un'intensità fino ad allora sconosciuta alle città italiane, senza un contributo sostanziale della pianificazione, nonostante tra i primi PRG non mancassero quelli culturalmente e tecnicamente assai attrezzati. Essa, per i motivi prima descritti, era completamente in mano al regime immobiliare privatistico¹ ed erano i privati a decidere dove, quanto e cosa costruire, proprio grazie ai nuovi PRG quasi sempre sopradimensionati rispetto alle effettive esigenze, quando non direttamente condizionati dagli stessi proprietari. Il motore del regime immobiliare era la rendita fondiaria che ha sempre avuto un ruolo determinante e un peso specifico rilevante nella società italiana. Nonostante la stessa rendita

¹ “Regime immobiliare” è ancora una definizione di Campos Venuti, vedi op. cit. 1967.

fosse considerata negativamente dai principi dell'economia liberale in quanto fattore non produttivo oltre che speculativo e, di fatto, monopolistico e l'Italia fosse allora governata da governi di centro-destra, in teoria affini all'economia liberale di mercato. Per tutto il periodo più intenso della fase, quando l'accumulazione e la privatizzazione della rendita raggiunsero le dimensioni dell'“espansione urbana” maggiori, non fu presa nessuna misura per il suo contenimento e neppure per una sua ridistribuzione sociale. Furono così sottratte ingentissime risorse all'economia produttiva italiana a scapito del settore manifatturiero e della ricerca ma anche delle entrate fiscali, data l'estrema opacità da questo punto di vista del comparto immobiliare, ma il prezzo più pesante è stato quello pagato dalle città, cresciute in grande fretta senza infrastrutture e servizi adeguati, con una qualità della “città pubblica” e delle periferie davvero insufficiente, anche se la proprietà individuale della casa subiva un'accelerazione straordinaria, ponendo le premesse del primato che oggi l'Italia detiene in Europa per questo aspetto (Oliva, 1997).

2. La prima proposta di riforma

Quelli appena descritti sono i motivi che hanno portato il Governo italiano a proporre al Parlamento nel 1962 una riforma radicale della legge urbanistica. Va sottolineato come proprio in quegli anni fosse cambiata in modo sostanziale la politica italiana, con il divorzio da parte della DC dai partiti di centro e di destra che fino a quel momento aveva utilizzato per governare il Paese e l'ingresso nel Governo del Partito Socialista Italiano (PSI) (Sullo, 1964). La formazione di una nuova maggioranza parlamentare di centro-sinistra era anche finalizzata a ridurre il consenso al Partito Comunista Italiano (PCI) allora in grande crescita. Ma sulla riforma urbanistica queste tre grandi forze politiche italiane che in Parlamento erano divise, due al Governo e una all'opposizione, si trovarono invece unite e il Ministro competente Fiorentino Sullo, un DC di sinistra, non esitò a proporre nella Commissione che doveva scrivere il testo della legge alcuni tra gli urbanisti italiani più prestigiosi², tutti dirigenti dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU)³. Ne uscì una proposta di legge davvero rivoluzionaria per la situazione italiana. Si confermavano la funzione pubblica della pianificazione e il più importante strumento previsto dalla legge urbanistica, cioè l'esproprio generalizzato preventivo con indennità al valore del suolo agricolo da parte del Comune delle aree destinate dai PRG all'espansione urbana. Tali aree dovevano essere assegnate, una volta urbanizzate dallo stesso Comune, ai promotori immobiliari mediante asta pubblica. Veniva così tagliata radicalmente alla radice la rendita fondiaria: da un lato la riforma determinava un cambiamento strutturale nell'economia del Paese e, dall'altro lato, la pianificazione urbanistica era liberata dal condizionamento dei proprietari dei suoli, garantendo così la migliore qualità delle scelte da adottare.

La reazione del regime immobiliare e dei suoi rappresentanti politici (i partiti di destra ma anche gran parte dei parlamentari della DC) fu violentissima, tesa a

² Nella Commissione ministeriale che predispose il disegno di legge i rappresentanti dell'INU erano Giuseppe Samonà, Luigi Piccinato e Giovanni Astengo, indubbiamente i tre più noti e autorevoli urbanisti di quel tempo.

³ L'INU è un “ente di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto”, fondato nel 1930; dal 1949 è patrocinato dalla Presidenza della Repubblica.

delegittimare il Ministro e a convincere gli italiani (che si fecero convincere) che “esproprio generalizzato” voleva dire espropriare anche le loro case e abolire la proprietà privata della casa. “Non tutti proletari ma tutti proprietari” era lo slogan con cui la DC nel 1963 condusse la battaglia contro la riforma urbanistica ormai ad un passo dall’approvazione parlamentare, inducendo il PSI a cambiare posizione per il timore di una crisi di Governo e, addirittura, di un possibile colpo di Stato e il Governo a ritirare la proposta di legge che così non fu mai approvata. Campos Venuti sostiene (2010) che alla base di questa decisione clamorosa, a parte le convenienze politiche dei partiti di Governo, vi era una posizione inutilmente massimalista (Campos Venuti, 2010) presente nella legge e cioè che la cessione ai promotori immobiliari delle aree espropriate e urbanizzate da parte del Comune fosse prevista non in “proprietà” ma in “diritto di superficie” (per 99 anni), riprendendo le modalità fondiarie utilizzate nel XIX secolo in Inghilterra per affrontare l’espansione urbana, ma in condizioni evidentemente completamente diverse. Tale soluzione era stata introdotta nella riforma Sullo per il timore, puramente teorico, che i grandi promotori immobiliari, una volta acquisiti a valore agricolo i terreni e costruito edifici in affitto, avessero la possibilità dopo venti o trent’anni di demolire e ricostruire quegli edifici e rivendere i terreni a prezzi speculativi, facendo riemergere la rendita fondiaria urbana su una grande quantità di suoli. Fu quindi un grave errore non aver capito che il diritto di superficie, che separava il diritto di proprietà dell’area dal diritto di edificarla, era una soluzione assai sgradita ai proprietari esistenti e ai molti potenziali (in un Paese nel quale tutti ambivano alla proprietà della casa), ma anche al sistema bancario abituato a considerare indissolubili casa e terreno ai fini delle garanzie necessarie per concedere un prestito.

3. Ancora un tentativo di riforma

La mancata approvazione della riforma Sullo fu una grave sconfitta per l’urbanistica italiana e per l’INU in particolare che per la stessa si era impegnato con tutte le sue forze. Per tutti gli anni sessanta si continuò a gestire l’espansione urbana con le carenze e le contraddizioni dovute alla legge urbanistica del 1942, pur modificata nel 1967 in modo positivo anche se non determinante dalla “legge ponte”, così chiamata perché doveva rappresentare un ponte verso la riforma. Nel 1962, senza che fosse considerata troppo importante, era stata invece approvata la legge n. 167 Disposizioni per favorire l’acquisizione di aree fabbricabili per l’edilizia economica e popolare. Questa legge, nata in origine più come misura in favore dell’occupazione che per affrontare il problema della casa, prevedeva un nuovo strumento particolareggiato, il Piano per l’Edilizia Economica e Popolare (PEEP), finalizzato all’esproprio di aree per edilizia sociale. Le indennità di esproprio previste, dapprima commisurate al valore medio tra il valore agricolo originario e quello di mercato e poi unificate con quelle normalmente in uso per gli espropri di pubblica utilità, garantivano comunque un vantaggio per tali interventi. I Comuni utilizzarono quindi sempre di più il PEEP nel corso dei decenni successivi (fino a che le indennità di esproprio sono state convenienti), in modo anche più ampio di quanto non prevedessero le intenzioni originarie del legislatore. Infatti, la legge prevedeva che le aree urbanizzate a spese dei Comuni, fossero cedute dagli stessi in parte in proprietà e in parte (maggioritaria) in diritto di superficie, soddisfacendo

così un'ampia gamma della domanda di edilizia residenziale sociale, da quella pubblica a carico dello Stato e poi delle Regioni (edilizia "sovvenzionata"), a quella cooperativa (edilizia "agevolata") e infine a quella privata in affitto o in vendita a valori concordati tra Comune e costruttori (edilizia "convenzionata"). Insomma, questa legge, per quasi tre decenni, alleviò l'impatto negativo determinato dalla mancata approvazione della riforma e avviò lo sviluppo di quell'approccio dell'urbanistica italiana definito "urbanistica riformista" (Campos Venuti, 1991), che pur in assenza di un'organica riforma ha cercato di governare le distorsioni del regime immobiliare italiano. In particolare, la massimizzazione delle previsioni PEEP in attuazione dei PRG (in origine la legge 167 del 1962 prevedeva che le aree PEEP anche non fossero necessariamente comprese nelle previsioni dei PRG) è stata finalizzata alla riduzione del peso della rendita nell'espansione urbana.

Alle modifiche positive introdotte dalla "legge ponte" quali l'obbligo dei privati di partecipare ai costi di urbanizzazione ("oneri di urbanizzazione"), un nuovo strumento attuativo d'iniziativa privata "convenzionato" con il Comune, l'introduzione di limiti di densità edilizia e di altezza degli edifici da non superare nei PRG e, soprattutto, l'obbligo di rispettare nei PRG gli "standard" urbanistici, cioè quantità minime di aree ad uso pubblico, fanno seguito negli anni settanta altre leggi relative a temi specifici che migliorano le possibilità d'intervento dei PRG, tanto da far parlare i più ottimisti di "riforma urbanistica graduale". Per citare le leggi più significative di questa riforma graduale, si ricordano la legge 865 del 1971 che amplia fino a raggiungere il 70% del fabbisogno edilizio il dimensionamento dei PEEP e, al contempo ridefinisce le indennità di esproprio per pubblica commisurandole ai valori agricoli pur con vari correttivi a seconda della localizzazione nell'ambito urbano e la legge 457 del 1978 relativa al recupero del patrimonio edilizio esistente e di quello storico in particolare, che istituisce un altro strumento attuativo di iniziativa pubblica e privata. Ma soprattutto va ricordata la legge n. 10 del 1977 Norme per la edificabilità dei suoli, approvata con l'obiettivo di affrontare l'irrisolto problema fondiario e quindi la questione della rendita.

La soluzione prevista dalla legge è completamente diversa da quella proposta ma non approvata del 1963. La vecchia "Licenza edilizia", cioè il provvedimento amministrativo con il quale il Comune autorizzava un proprietario o un promotore immobiliare a costruire, è trasformata in "concessione edilizia", un termine che evidenzia la titolarità pubblica del diritto di costruire (lo "jus aedificandi") che è trasferito (concesso) a chi costruisce, dietro pagamento di un onere corrispondente al valore della costruzione, oltre che dei già previsti oneri di urbanizzazione. La concessione edilizia è quindi "onerosa" e dietro tale soluzione giuridica vi è la titolarità pubblica del diritto di costruire e la sua separazione dal diritto di proprietà (fino ad allora considerati due diritti strettamente legati), ma anche il recupero per la collettività di una parte della rendita accumulata nell'operazione immobiliare, attraverso l'obbligatorio "onere di concessione". Non più quindi un radicale taglio della rendita fondiaria con l'esproprio generalizzato a valore agricolo, ma una forma di ridistribuzione sociale della rendita, un approccio quindi completamente nuovo, che prende atto del ruolo della rendita nell'economia del Paese.

La reazione del mondo dell'urbanistica italiana (nel quale l'INU manteneva un peso determinante) a questo nuovo approccio del regime giuridico dei suoli fu,

in generale, positiva. Il combinato disposto delle “leggi di riforma graduale” con la legge 10 del 1977 sembrava avere cambiato davvero il vecchio ordinamento della legge del 1942 e aperto la strada ad una nuova fase dell’urbanistica italiana. Anche perché l’operatività del piano era garantita dalle nuove norme sull’esproprio a valore agricolo nel 1971, leggermente riviste al rialzo dalla stessa legge, ma sempre convenienti per il Comune e quindi per l’attuazione della parte pubblica del PRG.

Purtroppo non fu così, per due motivi che mettevano in discussione l’intero impianto riformato. Il primo riguardava l’ “onere di concessione”, ovviamente contrastato dai promotori immobiliari, ma in realtà determinato dalla legge con valori assai inferiori a quelli che la raccolta della rendita garantiva negli interventi. Anzi, la crescita economica di quegli anni e del settore immobiliare in particolare, rendevano quella forma di ridistribuzione sociale della rendita quasi ininfluente nel bilancio economico di un’operazione immobiliare. Un’impostazione giusta, quindi, ma senza apprezzabili effetti pratici e con conseguenze giuridiche assai negative. Il secondo motivo, direttamente legato al primo, riguardava le indennità di esproprio che la Corte Costituzionale, la massima corte di giustizia italiana, sentenziando sui ricorsi dei proprietari espropriati, giudicò troppo basse rispetto al vantaggio economico (la rendita) garantito agli altri proprietari che potevano usufruire di destinazioni urbanistiche remunerative. Insomma, la Corte Costituzionale, rilevando un’evidente disparità di trattamento, giunge nel 1980 a dichiarare incostituzionali le indennità espropriative definite dalla legge 10 del 1977 che riprendevano quelle ancora più vicine ai valori agricoli della legge 865 del 1971 (Campos Venuti, 1980). Nei vent’anni successivi la stessa Corte, con una serie di sentenze a indirizzo costante, stabilì in modo definitivo l’obbligo di equiparare le indennità espropriative agli stessi valori di mercato dei quali potevano usufruire i proprietari non interessati da previsioni pubbliche dei PRG, determinando così una vera e propria crisi dell’esproprio per pubblica utilità. Da allora, infatti, l’esproprio non fu più utilizzabile dalle Amministrazioni Pubbliche per l’attuazione urbanistica, a causa degli alti valori delle indennità. Una soluzione letale per l’impostazione pubblicistica originaria del sistema di pianificazione italiano, ma evidentemente inevitabile per l’evidente ingiustizia del suo regime semipubblico (o semiprivato) assunto nel tempo e per l’incapacità di riformare le condizioni di base sulle quali quel sistema era stato costruito.

La crisi dell’esproprio sancisce dunque la crisi del PRG e con essa l’illusione coltivata per tutti gli anni settanta di poter riformare il sistema di pianificazione con misure parziali, cioè con quelle che erano state chiamate le “riforme graduali”. Ma cade anche l’illusione che il nuovo regime dei suoli definito dalla legge 10 del 1977 rappresentasse un’efficace riforma fondata e consentisse, finalmente, di controllare la rendita, garantendone una parziale ridistribuzione sociale. All’inizio degli anni ottanta appare quindi chiaro che, dopo la sconfitta del 1963 sulla riforma, l’urbanistica italiana non è ancora riuscita a dotarsi degli strumenti necessari per affrontare in modo davvero efficace le problematiche emergenti della città e del territorio e può solo affidarsi a sperimentazioni che sfruttino tutte le potenzialità positive presenti nell’ordinamento. Queste dovranno, tuttavia, anche essere espressione delle più alte professionalità e delle migliori capacità amministrative, per sopportare con la gestione alle carenze del quadro normativo. Tutto sommato, si

tratta di una minoranza di casi, rispetto alle migliaia di piani prodotti dalla pratica corrente.

4. Riforma, controriforma e conservazione

Il cambiamento dello scenario dovuto soprattutto alle ricadute sul territorio e sulla città delle trasformazioni dell'economia avvenute nell'ultima parte del XX secolo accentua ulteriormente la crisi del PRG. Dalla fase dell' "espansione urbana" si passa alla nuova fase della "trasformazione urbana" e l'inefficacia del PRG, nato per trasformare le aree agricole periurbane in aree urbane appare sempre più inefficace. Esso, infatti, appare inadatto ad affrontare le nuove situazioni che si manifestava con la crescente offerta di aree industriali dismesse da riutilizzare o con le opportunità di riconversione delle vecchie aree ferroviarie, dei sistemi portuali storici, dei grandi servizi pubblici, ormai centralissimi nel contesto urbano, ma obsoleti. A questi limiti del PRG se ne aggiungono almeno altri due rendono questo strumento sempre meno efficiente. Il primo riguarda l'estremo dettaglio delle sue previsioni, modificabile solo con varianti che richiedono lo stesso "iter" di formazione e approvazione del piano generale e quindi una estrema rigidità di questo strumento a fronte dei cambiamenti della città assai più rapidi. Il secondo limite riguarda la decadenza dei vincoli urbanistici destinati all'esproprio, limitati fin dal 1968 a una validità di cinque anni, eventualmente rinnovabili. Tale rinnovo sarà successivamente soggetto ad un indennizzo obbligatorio con valori molto vicini a quelli dell'esproprio, fino alla sua definitiva esclusione.

La riforma urbanistica non dovrà riguardare, quindi, solo il regime giuridico dei suoli e il conseguente controllo della rendita, ma la stessa forma del piano. Di fronte ai cambiamenti in atto, l'organizzazione strumentale rigidamente prescrittiva e vincolistica del PRG e la semplificazione funzionale dello *zoning* da esso normalmente utilizzato non appaiono, infatti, assolutamente adatte ad affrontare la complessità e la novità delle situazioni determinate dalla trasformazione urbana. La reazione dell'urbanistica italiana a questa situazione di crisi percorre due strade diametralmente opposte. Da un lato, identificando il piano in generale con lo strumento specifico PRG ed escludendo la possibilità di una sua riforma, si negano la necessità e l'utilità del piano per affrontare le trasformazioni della città, contrapponendo ad esso il "progetto di architettura", come se l'urbanistica e l'architettura fossero discipline antitetiche. Dall'altro lato, invece, ci si batte per una riforma organica del piano, della sua forma e delle sue modalità attuative, sperimentando nella pratica concreta della pianificazione le innovazioni che dovranno sostanziare la stessa riforma. Il primo approccio è quello della *deregulation* urbanistica, una e vera e propria negazione dell'urbanistica, una "controriforma" di stampo neoliberista, basata sulla trasformazione caso per caso, senza regole generali comuni e su procedure negoziali (quando non contrattate in modo poco trasparente). Procedure che in alcuni casi, come quello di Milano e della Lombardia, hanno trovato anche il sostegno di una nuova legislazione regionale (Oliva, 2012). Un approccio che in un periodo favorevole per il mercato immobiliare come quello dell'ultimo decennio del secolo scorso (continuato anche per una parte del successivo) ha facilitato molti interventi di trasformazione urbana, gli effetti negativi dei quali si sono puntualmente avverati, come la ricorrente mancanza del necessario rapporto tra trasformazioni e

mobilità, o l'acuirsi delle disuguaglianze sociali nella città, o anche la stessa qualità delle trasformazioni, spesso impattante con il contesto. Il secondo approccio è quello dell' "urbanistica riformista", cioè della sperimentazione di un piano rinnovato a "legislazione invariata", in un difficile equilibrio tra vecchio ordinamento e nuovi strumenti (come quello della "perequazione urbanistica", sostitutivo dell'ormai impossibile esproprio). Un approccio che "riconosce il mercato e le sue esigenze, ma ad esso impone però regole di comportamento che, senza soffocare anzi stimolando l'iniziativa imprenditoriale, sono necessarie a difendere e garantire gli interessi della comunità urbana e nazionale" (Oliva, 2002). Questa contrapposizione assurda e anacronistica si risolverà in un tempo relativamente breve, anche se le ricorrenti difficoltà del piano non riformato indeboliranno l'efficacia della stessa disciplina urbanistica agli occhi dell'opinione pubblica delusa da troppi insuccessi, mentre l'architettura godrà di una sempre maggiore considerazione, grazie anche al sostegno dei *media*. L'urbanistica italiana, tuttavia, accentuerà la sua crisi, perché attraversata da ulteriori divisioni. All'urbanistica riformista si contrapporrà, infatti, una componente conservatrice, anche se schierata politicamente all'estrema sinistra, fortemente legata all'impostazione pubblicistica della legge del 1942 e ostinatamente impegnata in un suo rilancio, quasi che tutte le difficoltà giuridiche, anche di natura costituzionale, della stessa legge e del PRG non fossero esistite. Questa contrapposizione porterà nei primi anni novanta anche ad una profonda crisi dell'INU, con l'uscita di una parte non irrilevante del gruppo dirigente, e sarà la causa principale delle successive difficoltà che l'urbanistica italiana incontrerà ancora sul tema della riforma.

5. Una nuova proposta di riforma: il modello INU

La maggior parte degli urbanisti italiani condivide tuttavia le istanze e le proposte di rinnovamento portate avanti dall'esperienza riformista. L'INU, riorganizzatosi e con un gruppo dirigente rinnovato, lancia al suo XXI Congresso svoltosi a Bologna nel 1995 una nuova proposta di riforma urbanistica, compiutamente articolata nel documento «La riforma urbanistica. I principi e le regole» (Mantini & Oliva, 1996). Il piano, considerato strumento irrinunciabile per ogni progetto sulla città, è articolato in due componenti che successivamente diventeranno tre. La prima è la "componente strutturale", che definisce l'assetto futuro della città e del suo territorio, con un orizzonte temporale medio-lungo. Essa ha carattere solo programmatico, non prescrittivo e vincolistico e, soprattutto, non conformativo dei diritti edificatori, cioè non assegna edificabilità, né appone vincoli espropriativi. La seconda è la "componente operativa", relativa alle principali trasformazioni urbane; ha carattere prescrittivo, vincolistico e conformativo e una validità limitata nel tempo, cinque anni, corrispondente alla validità dei vincoli espropriativi; decaduti questi, decadono anche i diritti edificatori assegnati. La terza è la "componente regolativa", relativa alla gestione della città esistente e quindi a tutti gli interventi di recupero e di ampliamento degli edifici esistenti, ma anche alla nuova costruzione in aree già urbanizzate. Anch'essa ha carattere prescrittivo, vincolistico e conformativo e una validità illimitata e riprende così il modello già utilizzato con successo dalla più recente generazione dei PRG, attenta al recupero e, più in generale, alle problematiche morfologiche dei tessuti storici. La proposta

di riforma INU non si limita però alla riforma del piano, ma introduce anche altri strumenti decisivi per la pianificazione, come la “perequazione urbanistica” come modalità attuativa ordinaria del piano, la “compensazione” per l’acquisizione delle aree necessarie alla collettività in cambio di diritti edificatori, la possibilità di trasferire i “diritti edificatori” e anche di commercializzarli liberamente (Pompei, 1998; Stanghellini, 2013). Inoltre è confermata la dimensione provinciale per la “pianificazione d’area vasta”, come già in uso in base ad una norma del 1990, anche in questo caso prevedendo per il PTC provinciale la forma strutturale.

Si tratta di una risposta puntuale a tutti gli aspetti prima evidenziati della crisi del PRG. La componente “strutturale” risponde all’eccessiva rigidità previsionale del PRG, inadatta ad affrontare la trasformazione urbana e alla prassi adottata da ogni Comune della “variante continua”, adattando di volta in volta il piano alle esigenze che si prospettano. Quella “operativa” garantisce invece, con la sua durata quinquennale, l’eliminazione delle “previsioni residue” e un valorizzazione del progetto di architettura integrato all’urbanistica per gestire le trasformazioni urbane, superando l’assurda contrapposizione “progetto vs. piano” del decennio precedente. La perequazione urbanistica supera la disparità di trattamento più volte censurata dalla Corte Costituzionale, mentre la compensazione risolve la crisi dell’esproprio e la nuova normativa sui diritti consente azioni più incisive di riqualificazione urbana ed ambientale.

Il modello INU è convincente e alcune Regioni cominciano ad applicarlo sin dalla fine degli anni novanta, rinnovando le proprie leggi regionali senza più fare riferimento al vecchio modello della legge del 1942, un fondamentale cambiamento reso possibile da una sentenza della Corte Costituzionale che riconosce l’autonomia regionale nel campo della pianificazione, autonomia poi pienamente sancita dalla riforma del Titolo V della costituzione approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 relativa alla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni. La pianificazione territoriale (parte della materia più generale “governo del territorio”) è una materia a “responsabilità concorrente” tra Stato e Regioni. Allo Stato compete l’approvazione di una “legge quadro” relativa ai principi fondamentali del governo del territorio, mentre alle Regioni spetta la responsabilità legislativa di merito, anche in considerazione delle specificità locali.

Il risultato di questa scelta costituzionale è stato il rinnovo della maggioranza delle leggi delle 19 Regioni e delle 2 Province autonome italiane, ma la mai avvenuta approvazione della “legge quadro” dello Stato ha provocato una sorta di “federalismo urbanistico impazzito” senza alcuna reale motivazione, se non la volontà di distinguersi da una Regione all’altra (Oliva, 2012).

Il nuovo Piano Strutturale, più o meno ispirato al modello INU, che sostituisce il PRG è adottato in tredici Regioni ma con sette definizioni diverse anche quando si tratta dello stesso strumento, mentre nelle altre nove Regioni e Province è stato invece confermato il PRG. Il Piano Operativo, è invece poco utilizzato dalle leggi regionali riformiste ed è anch’esso definito nei modi più disparati, ma, soprattutto, non corrisponde quasi mai alle finalità per cui l’INU l’aveva proposto. Più diffusa e con denominazione costante (Regolamento Urbanistico Edilizio) è la terza componente regolativa, anche per la vicinanza alla disciplina del vecchio PRG. Stessa sorte spetta agli strumenti attuativi che solo in pochi casi sono unificati in un

unico strumento d'iniziativa pubblica o privata, mentre in tutti gli altri casi dietro alle più disparate nuove sigle ci sono i tradizionali strumenti attuativi. Maggiore stabilità per forma e contenuti e maggiore uniformità di denominazione è invece riservata al piano d'area vasta, quasi sempre di scala provinciale.

Più che ridefinire nuovi e più efficienti strumenti urbanistici e riorganizzare l'intero sistema di pianificazione, le leggi regionali riformiste si sono spesso esercitate sugli aspetti formali e procedurali, al punto che si può affermare che solo alcune Regioni (l'Emilia Romagna, la Toscana, Il Veneto) hanno colto le potenzialità positive presenti nella proposta INU. La responsabilità maggiore, tuttavia, è del Parlamento nazionale che non ha mai approvato la "legge quadro", consentendo alle Regioni l'approvazione di testi ridondanti e farraginosi, con soluzioni molto più complicate di quanto la pianificazione abbia bisogno, per essere compresa, condivisa e quindi applicata. La riforma urbanistica affidata alle Regioni deve quindi essere considerata incompleta, sia perché non tutte le Regioni hanno riformato le proprie leggi urbanistiche, perché l'assenza della "legge quadro" ha reso meno efficaci e solide giuridicamente quelle approvate e perché gli strumenti più utili per affrontare le problematiche della trasformazione, la perequazione, la compensazione, la normativa dei diritti edificatori, riguardano competenze esclusive dello Stato (i diritti proprietari, la fiscalità, l'esproprio) e possono essere quindi compiutamente definiti solo da una legge nazionale.

Dal 2001 ad oggi (marzo 2015) è mancato quindi il passaggio fondamentale per completare la riforma urbanistica. Nel corso di questo lungo periodo, caratterizzato dall'alternanza di governi di centro-destra e di centro-sinistra, qualche tentativo di approvare la legge sui "principi fondamentali" è stato fatto, sempre senza successo, mentre sono state molte le proposte di legge depositate presso le Commissioni parlamentari in attesa di essere esaminate. Il motivo di questa "impasse" è sicuramente individuabile nella scarsa considerazione dell'urbanistica da parte della politica, ma anche e soprattutto nella divisione tra "riformisti e conservatori" presente nella cultura urbanistica italiana sin dai primi anni novanta. Una vera e propria contrapposizione che da un lato ha affievolito l'efficacia delle riforme regionali con la non piena applicazione del nuovo modello strutturale di piano e la persistenza di quello regolativo, sostenuto soprattutto dai tecnici della pubblica amministrazione in generi legati alla cultura del PRG. Mentre, dall'altro lato, ha offerto alla politica l'alibi per non decidere, lasciando comunque ampio spazio, come sempre, alle rivendicazioni del regime immobiliare.

La proposta di "legge quadro" più vicina a essere approvata è stata quella presentata dalla maggioranza di centro-destra e approvata dalla Camera dei Deputati nel 2005 (Mantini & Lupi, 2005). Il primo firmatario della legge era un deputato di Milano e che nel suo ruolo precedente di Assessore all'Urbanistica aveva istituzionalizzato la *deregulation* urbanistica trasformandola in pratica comune e portando Milano, più di ogni altra città, ad affrontare la trasformazione urbana con programmi negoziati pubblico-privato e conseguenti varianti puntuali al PRG ancora in vigore. Ciò grazie non solo alle scelte politiche dell'Amministrazione di centro-destra ma anche alla disponibilità di una parte della cultura urbanistica ⁴.

⁴ «Ricostruire la grande Milano - Documento di inquadramento per le politiche urbanistiche» (Comune di Milano, 2000). Si tratta del documento programmatico che istituzionalizza la *deregulation*

Nella proposta di legge è ripresa la sostanza del modello milanese e, in particolare, la sostituzione degli “atti autoritativi” con gli “atti negoziali”, negando così la funzione pubblica della pianificazione, vale a dire il principio fondamentale su cui si basa la stessa pianificazione. Non più “regole pubbliche e attuazione (anche) privata” come proponeva l’urbanistica riformista, ma “regole negoziate tra pubblico e privato (cioè nessuna regola generale) e attuazione privata”. La legge passa con l’astensione di una parte del centro-sinistra, che aveva tentato fino alla fine di modificarne le parti più inaccettabili, come peraltro l’INU, che ritenendo vitale per il completamento della riforma l’approvazione della “legge quadro”, aveva assunto nel corso del dibattito una posizione non di chiusura e solo di fronte alla mancanza di modifiche significative aveva espresso un parere contrario, chiedendo al Senato della Repubblica, al quale spetta la seconda lettura, di migliorarla. La scadenza elettorale del 2006 impedisce però l’approvazione da parte del Senato e nei due anni successivi governati dal centro-sinistra non è stato possibile riprendere l’iter della legge.

La possibilità di approvare la “legge quadro” si riapre nell’estate del 2014, quando viene presentata una nuova proposta da parte del Ministro competente, lo stesso uomo politico che come Assessore aveva garantito la *deregulation* milanese e come Deputato aveva presentato la legge del 2005. Quello in carica è però un Governo assai impegnato sul tema delle riforme la cui maggioranza è garantita dal Partito Democratico, cioè il maggior partito del centro-sinistra, e da un nuovo partito formatosi grazie ad una scissione del maggior partito di centro-destra. La prospettiva di un’approvazione di quest’ultima proposta di legge, la prima d’iniziativa governativa dopo quella del 1963, non sembra quindi così lontana. Con una battuta si potrebbe affermare che il difetto maggiore della legge è il suo referente politico (il Ministro) e, in effetti, una circostanza che non aiuta certo a superare le divisioni tra gli urbanisti prima ricordate e a valutare serenamente i contenuti della stessa, anche se le dimissioni del Ministro dal Governo nel marzo 2015 lasciano aperta ogni prospettiva. In effetti, se nella proposta di legge sono presenti passaggi inaccettabili, vi sono anche diversi aspetti positivi: la sua approvazione completerebbe l’“iter” della riforma ormai sospeso da troppo tempo e coglierebbe un’occasione che sembra vicina. Certo, dovrebbero essere corretti i passaggi più critici, come il riconoscimento, la garanzia e il godimento della proprietà privata senza affermarne anche la funzione sociale (un evidente residuo della impostazione neoliberista del Ministro) e la troppo superficiale trattazione della pianificazione di scala superiore a quella comunale. Così come devono essere sostenute in modo più incisivo le due strategie fondamentali della nuova pianificazione, il controllo del “consumo di suolo” e la “rigenerazione urbana”, oltre a migliorare la disciplina dei diritti edificatori, distinguendo chiaramente tra “diritti” e “previsioni” sempre modificabili dai piani. Dall’altro lato, la proposta riprende positivamente l’impostazione suggerita dall’INU per la forma del piano, rinnova la disciplina degli “standard” urbanistici e tratta in modo esauriente il tema dell’“edilizia sociale”, ancora non risolto in Italia.

Se i difetti saranno corretti e le carenze colmate, il testo presentato costituirà un passaggio fondamentale verso la riforma urbanistica attesa da più di cinquant’anni, milanese, predisposto con la consulenza di Luigi Mazza, uno degli urbanisti più noti della scuola milanese.

anche se l'effettivo completamento di questa comporta, oltre che la revisione della maggioranza delle leggi regionali, l'approvazione di altri due provvedimenti. Il primo relativo alle risorse necessarie per attuare le previsioni pubbliche dei piani, che non potranno più essere garantite dal mercato immobiliare che la situazione pre crisi aveva illuso essere possibile e che potranno essere recuperate solo da una fiscalizzazione generalizzata della rendita fondiaria. Il secondo relativo al controllo e alla radicale riduzione del “consumo di suolo”, oggi valutato, nonostante la crisi, in ben 70 ettari al giorno, (Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo, 2014) che incide in modo negativamente irreversibile sull'equilibrio ecologico e produce con la “metropolizzazione” (la fase attuale delle trasformazioni territoriali) un modello di città dispersa insostenibile dal punto di vista ambientale.

Il percorso dell'urbanistica italiana sulla via della riforma sembra quindi ancora lungo e difficile.

6. Riferimenti bibliografici

- CAMPOS VENUTI G.; MARTUSCELLI M. y RODOTÀ, S. (1980): *Urbanistica incostituzionale 2*. Edizioni delle Autonomie, Roma.
- CAMPOS VENUTI, G. (1967): “La rendita fondiaria urbana”, en *Amministrare l'urbanistica*. Einaudi, Torino.
- CAMPOS VENUTI, G. (1993): *La terza generazione dell'urbanistica*. Franco Angeli, Milano. (1^a ed. 1987).
- CAMPOS VENUTI, G. (1994): “Cinuenta años: tres generaciones urbanísticas”, en CAMPOS VENUTI, G. y OLIVA, F. –coords. – *Medio siglo de urbanística en Italia 1942-1992*. Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- CAMPOS VENUTI, G. (2010): “In principio era la rendita urbana”, en *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*. Editori Laterza, Roma/Bari. (Ed., F. OLIVA).
- CAMPOS VENUTI, G. (1991): *L'urbanistica riformista*. Etas-Libri, Milano. (Ed., F. OLIVA).
- CENTRO DI RICERCA SUL CONSUMO DI SUOLO (2014): *Rapporto 2014. Politiche, strumenti e proposte legislative per il contenimento del consumo di suolo in Italia*. INU Edizioni, Roma.
- COMUNE DI MILANO (2000): *Ricostruire la grande Milano - Documento di inquadramento per le politiche urbanistiche*.
- DEMATTÉIS G. –ed.– (2012): *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*. Marsilio, Padova.
- MANTINI P. y LUPI, M. –eds.– (2005): *I principi del governo del territorio, la riforma urbanistica in Parlamento*. Il Sole 24 Ore, Milano.
- MANTINI, P. y OLIVA, F. –eds.– (1996): *La riforma urbanistica in Italia*. Pirola, Milano.

- OLIVA, F. (2002): “Il difficile cammino dell’urbanistica riformista” en *Urbanistica*, núm. 123.
- OLIVA, F. (2012): “Milano senza piano”, en *L’urbanistica di Milano*. Hoepli, Milano.
- OLIVA, F. (2012): “Semplificare il piano, cambiare la pianificazione” en *Urbanistica*, núm. 142.
- OLIVA, F. (1997): “L’uso del suolo: scarsità indotta e rendita”, in BERCA, F. –ed.– *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*. Donzelli Editore, Roma.
- POMPEI, S. (1998): *Il piano regolatore perequativo*. Hoepli, Milano.
- STANGHELLINI, S. (2013): *Perequazione, compensazione, fattibilità*. INU Edizioni, Roma.
- SULLO, F. (1964): *Lo scandalo urbanistico*. Vallecchi Editore, Firenze.

L'URBANISTICA RIFORMISTA NELLA COMPLESSA SITUAZIONE ITALIANA

LA REFORMA URBANÍSTICA EN LA COPLEJA SITUACIÓN DE ITALIA

THE URBAN REFORM WITHIN THE COMPLEX ITALIAN SITUATION

Stefano GARANO*

RIASSUNTO

La riforma urbanistica ha iniziato a svilupparsi in Italia attraverso la redazione di Piani che avevano come obiettivo quello di sostituire il “modello urbano basato nella rendita immobiliare” con nuove proposte impegnate nella lotta contro la produzione di questa “rendita”, promozionando un nuovo “modello urbano” maggiormente equo. Questa riforma urbanistica doveva anche svilupparsi attraverso un percorso legislativo, emanando leggi che a tutti i livelli amministrativi stabilissero le regole da seguire. In questo modo, torniamo a proporre la già tradizionale relazione urbanistica-politica: l'urbanistica come disciplina che concerne la gestione del piano e la politica come modo di agire civile che rende imprescindibile un governo della città che promuove la riforma intrapresa. Entrambe le categorie, gestire un piano in stretta vincolazione con una forma di governare la città, costituiscono due degli aspetti alla quale si rivolge la riforma urbanistica. Si espone il caso di Roma come esperienza maggiormente rilevante, anche come fallimento, che tuttavia non ci fa perdere la speranza nella riforma intrapresa.

Parole chiave: riforma urbanistica, Italia, governo urbano, Piano di Roma.

RESUMEN

La reforma urbanística ha tratado de abrirse camino en Italia a través de la redacción de planes que tenían como objetivo desterrar el “modelo urbano de la renta del suelo” en favor de aquellas otras propuestas empeñadas en la lucha contra la producción de dichas “rentas”, impulsando un nuevo “modelo urbano” equitativo. Dicha reforma urbanística tenía que caminar, también, por los senderos de la legislación, impulsando leyes que, desde todos los ámbitos administrativos, estableciesen las reglas a seguir. De esta forma, volvemos a plantear la ya tradicional relación urbanística-política: la urbanística como disciplina que entiende de la gestión del plan, y la política como modo de actuar ciudadano que compromete y hace indispensable el gobierno de la ciudad que impulse la reforma emprendida. Ambas categorías, gestionar un plan en estrecha vinculación con una forma de gobernar la ciudad, constituyen dos de las referencias a las que se remite la reforma urbanística. Se expone el

* Stefano Garano (stefano.garano@fastwebnet.it) es arquitecto, Professore Ordinario di Urbanística en la Facoltà di Architettura de la Università Sapienza di Roma desde 1988 hasta 2010.

caso de Roma como experiencia más destacada, también, como fracaso que no nos hace perder, sin embargo, las esperanzas en la reforma emprendida.

Palabras clave: reforma urbanística, Italia, gobierno urbano, Plano de Roma.

ABSTRACT

Urban reform has tried to make its way in Italy by the develop of plans which aimed at dismissing the “land rent urban model” in favour of other proposals pursuing the struggle against these “rents” production, promoting a new and fair “urban model”. This urban reform had also to deal with legislation, driving laws that would establish the rules to follow at any administration. This way, the traditional relation between urbanism and politics is set out again: the urbanism is considered as the discipline responsible for the plan management, and politics as the citizenship way of acting that implicates the city government and makes it essential in order to inspire the reform that has already been launched. Both categories, the plan management closely linked to the government of the city, are the two main references of the urban reform. This paper exposes the case of the city of Rome as the most prominent experience, but also as a failure that, however, doesn't mean a loss of hope for the started reform.

Keywords: urban reform, Italy, urban government, Plan of Rome.

1. I tentativi di innovazione del governo del territorio

Quando anche nelle città italiane si presentarono i problemi, che avevano investito le grandi città europee, causati dalle trasformazioni produttive degli anni Sessanta e Settanta, risultò evidente che le elaborazioni disciplinari nel nostro paese registravano un notevole ritardo e le amministrazioni locali si trovarono impreparate ad affrontare le nuove situazioni. La stessa urbanistica riformista si trovò di fronte a nuove problematiche, quindi si pose l'obiettivo di aggiornare il modello attuativo sperimentato nei decenni precedenti, nella città in espansione.

Infatti, le grandi trasformazioni strutturali e l'arresto della crescita demografica hanno generato problemi del tutto nuovi, che la nostra strumentazione non aveva previsto. Tra questi, senza dubbio, il più consistente è il processo di abbandono di grandi aree destinate alla produzione o al servizio della città, come aree industriali, depositi, scali ferroviari, caserme, ospedali, fortificazioni ecc.; per cui iniziò un periodo di interventi casuali relativi a grandi progetti di "riuso" delle aree dismesse, determinati spesso dalle occasioni del mercato piuttosto che dalle scelte di piano.

Conseguentemente, le politiche urbane iniziate negli anni Settanta in molte parti d'Europa, diffuse nei due decenni successivi anche nel nostro paese, hanno assunto queste aree tra gli elementi strategici per riqualificare e rifunzionalizzare parti consistenti della città o addirittura l'intero agglomerato urbano, contribuendo sostanzialmente alla costruzione di una nuova immagine di questo, allo scopo di farlo risalire nella gerarchia urbana. Quindi l'attenzione dei fruitori della rendita urbana si sposta dai territori agricoli limitrofi alla città verso la parte urbanizzata e facilmente trasformabile. Occorre, comunque, sottolineare che nei primi anni Sessanta i problemi della rendita fondiaria in Italia, erano del tutto trascurati, come ci segnala Giuseppe Campos Venuti (2012) e non si capì immediatamente che le dure resistenze alle innovazioni legislative, come quelle tentate dal ministro Sullo¹, che lo fecero scomparire dal panorama politico, affondavano le radici nella difesa della rendita fondiaria sostenuta dal Partito di Governo, della Democrazia Cristiana.

L'operazione prioritaria per contrastare la rendita, che Campos portò avanti con la forza delle sue convinzioni e del suo carattere, quando iniziò la sua attività a Bologna e in Emilia e Romagna, fu la drastica riduzione delle previsioni dei piani in termini di stanze/abitanti e di territori da urbanizzare. I piani delle città emiliane, infatti, come tutti i piani regolatori italiani dell'epoca, avevano previsioni abnormi del tutto ingiustificate dal loro andamento demografico², ma gradite dai proprietari terrieri, che vedevano aumentare il valore del suolo senza alcun investimento.

Allo scopo di correggere gli errori dei piani e poter disporre dei terreni da parte dei comuni, si fece uso anche della legge 167 del 1962. Tale operazione fu tentata anche in occasione della redazione del secondo PEEP (Piano per l'Edilizia

¹ Fiorentino Sullo fu un politico della Democrazia Cristiana e ministro dei Lavori Pubblici nel biennio 1962-1963, si è battuto per una vera riforma urbanistica tentando di combattere la rendita, ma fu contrastato dal suo stesso partito e scomparve dalla scena politica.

² Bologna aveva una previsione di circa un milione di abstanze a fronte di 840.000 abitanti dell'intera provincia; Modena ne prevedeva 500.000 e Reggio Emilia 300.000. Ma le altre grandi città italiane non erano da meno: Roma col piano del 1962 prevedeva circa 5 milioni di abitanti; Milano 3 milioni e Genova addirittura circa 8.

Economica e Popolare)³ di Roma che vincolò le aree più consistenti nel settore Est dove maggiore era la tensione territoriale e le previsioni infrastrutturali.

A questo punto è necessario precisare che l'azione di governo del territorio nel nostro paese, si avvale di un insieme complesso di strumenti che hanno sostanzialmente tre riferimenti disciplinari definiti da filoni distinti di teorie, prassi e provvedimenti legislativi tra loro correlati, ma non integrati. Ciascuno di questi si caratterizza in modo diverso per la genesi e per i contenuti.

Il primo riferimento è costituito dall'urbanistica classica e riguarda i piani territoriali e urbani articolati per livelli scalari, per cui ogni piano deve essere coerente con quello alla scala superiore (in ordine dall'alto: il PTC, Piano Territoriale di Coordinamento; il PRG, Piano Regolatore Generale; il PP, Piano Particolareggiauto) per questo tale articolazione è detta anche “a cascata”; il secondo è costituito dalle teorie sul significato di paesaggio e dalla strumentazione rivolta alla sua tutela; il terzo è costituito dalle teorie e dalla strumentazione per la tutela ambientale.

A causa delle sovrapposizioni delle competenze delle istituzioni responsabili e/o concorrenti (Ministero delle Infrastrutture ex Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio, Ministero dei Beni Culturali, assessorati regionali e comunali, con vari titoli, che si riferiscono alle tre aree), non sempre chiaramente definite dai governi nazionali e locali e, soprattutto, dalle leggi emanate dal 1939 in poi e rese ancora più complesse dalla giurisprudenza, si sono generati e si generano continuamente contenziosi di non facile soluzione.

Il dibattito intorno a questi temi e la prassi disciplinare hanno determinato la formazione di due filoni di pensiero: il primo si orienta verso i tentativi di integrazione tra discipline e settori diversi, anche se con scarsissimi risultati; il secondo ritiene più valida la specificità e la separazione settoriale in funzione di una maggiore efficacia gestionale. In sostanza si scontrano due concezioni; se da un lato la ricerca e la sperimentazione tentano la strada dell'integrazione, dall'altro la giurisprudenza si oppone, con la rigidità che deriva dai codici, a qualsiasi apertura in questo senso. Nessuna dei due filoni di pensiero sembra prevalere e il risultato è un'enorme difficoltà a districarsi per chiunque voglia operare nel campo, sia a livello progettuale che operativo. Anche perché nei piani ai vari livelli s'inseriscono i vincoli che discendono dai principi settoriali, senza tuttavia eliminare le ripetizioni normative e le relative strumentazioni. Queste sembrano accostarsi come rivoli di colori e composizioni chimiche diverse, con scarse possibilità di integrazione, sia a livello di formazione degli strumenti, sia nella prassi gestionale.

Pertanto, le nostre stesse conoscenze non ci danno la sicurezza che in altre discipline permettono di orientare nel modo migliore le scelte. Il dubbio, spesso richiamato da chi si occupa di questi aspetti in sede legale o in sede urbanistica, può aiutarci a non essere riduttivi nell'affrontare le problematiche urbane, tuttavia può paralizzare le iniziative riferite agli interventi, a meno che non venga stemperato dalla ragione e a volte dal semplice buon senso, il che è sempre più difficile da ottenere quando si formano le strutture gestionali separate con le relative nicchie di potere.

³ La legge 167 de 1962 prevedeva l'esproprio di tutte le aree vincolate per il PEEP.

L'impegno per l'affermazione di un'urbanistica riformista contro il prevalere della rendita urbana, che ha visto Campos ancora tra i protagonisti molti anni dopo le sue battaglie in Emilia e Romagna, ha portato alla proposta di legge nazionale dell'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) del 1995 e alla definizione del modello operativo della perequazione con le sue diverse declinazioni. In particolare tale modello assunse un notevole valore e una successiva diffusione, fino a divenire essenziale, per affrontare la grave crisi provocata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 1999 che impone l'indennizzo dei vincoli urbanistici se reiterati dopo la scadenza dei 5 anni dall'approvazione del piano, come previsto dalla legislazione nazionale.

La strada è stata lunga, assai contrastata e costellata dai numerosi fallimenti degli strumenti urbanistici tradizionali, durante il trentennio che va dagli anni Sessanta alla fine degli anni Ottanta, che hanno orientato il dibattito disciplinare verso una profonda riflessione sulla esigenza di individuare approcci innovativi, mentre le amministrazioni locali, principali responsabili della gestione del territorio, avanzavano consistenti richieste di nuovi strumenti operativi in grado di incidere nello sviluppo urbano, permettendo una più rapida implementazione delle scelte politiche.

Pertanto, la riflessione sulla riqualificazione urbana è divenuta elemento centrale nel dibattito disciplinare e nelle politiche delle amministrazioni in assenza, però di strumentazione adeguata. Per rispondere a queste istanze, all'inizio degli anni Novanta sono stati emanati alcuni provvedimenti legislativi di tipo straordinario (dai Programmi integrati di cui l'art. 16 della legge 179/92 ai Programmi di riqualificazione urbana di cui all'art. 11 della legge 493/93 ai Programmi di recupero urbano di cui all'art. 2 della legge 179/92 fino ai Prusst del 1998) (Moscato *et al.*, 1998), che hanno permesso di superare la vischiosità degli strumenti urbanistici tradizionali. Per questa ragione, nel nuovo Piano di Roma, attraverso i Programmi integrati, si è tentato di inserire gli strumenti straordinari istituiti dalle leggi sopra citate nelle norme di piano, allo scopo di renderli ordinari (AA.VV., 2002). I provvedimenti legislativi innovativi, anche se di tipo straordinario, e le relative esperienze operative hanno incentivato i tentativi di impostare su basi nuove molte leggi regionali e di introdurre, anche nel nostro sistema, strumenti tesi a riformare la legislazione nazionale, adeguandola alle nuove situazioni urbane.

L'influenza dell'esperienza francese, e in parte inglese, è del tutto evidente poiché si fa, da un lato, riferimento alla "concertazione" e al superamento dell'urbanistica autoritativa, sul modello delle ZAC (*Zones d'Aménagement Concerté*) introdotte dalla legge francese sui suoli del 1967, contemporanea della nostra legge "Ponte", che faceva sperare in una radicale riforma del regime dei suoli e di un solo anno anteriore alla legge inglese sui piani strutturali. Dall'altro lato, si delinea sempre più chiaramente l'esigenza di introdurre due livelli di pianificazione: strutturale, a lungo termine; operativo, legato al mandato del Sindaco. Il primo sul modello dello Schéma Directeur francese del 1967 e del Piano Strutturale previsto dalla legge inglese del 1968; il secondo sul modello del Piano di Occupazione del Suolo (*Plan d'Occupation des Sols*) francese e del Piano locale inglese, contenuti nelle due leggi citate.

Infine, con l'istituzione delle STU (Società di Trasformazione Urbana), istituite con la legge n.127 del 1997, si è tentato di introdurre, anche nella prassi operativa del nostro paese, uno strumento gestionale degli interventi che deriva concettualmente dalle SEM (Société d'Economie Mixte) francesi e dalle UDC (Urban Development Corporation) britanniche, che hanno dato un efficace contributo al successo degli interventi di trasformazione in Francia e nel Regno Unito.

Per quanto riguarda i tentativi di innovazione legislativa regionale nel campo della strumentazione urbanistica allo scopo di conferirle anche un senso maggiormente operativo, a legislazione quadro nazionale costante, dobbiamo purtroppo registrare scarsi successi. Infatti, la maggior parte delle leggi regionali fino ad ora emanate non contribuisce in modo sostanziale alla innovazione, poiché, nel tentativo di aggiornare la strumentazione introducendo una differenziazione dei livelli nella pianificazione urbana, definiscono "strutturali" i contenuti del vecchio PRG della legge del 1942 (come dicono gli inglesi: *old wines in new bottles*).

In altri termini dopo più di trent'anni dall'introduzione, da parte di altri paesi, di livelli differenziati di piano e del superamento dell'urbanistica autoritativa e "a cascata", abbiamo a disposizione un cambiamento sostanzialmente terminologico, senza la possibilità di incidere in modo efficace nel processo di piano.

Per quanto riguarda gli altri due riferimenti disciplinari del governo del territorio è necessario ricordare che la disciplina della tutela paesistica fa parte integrante della nostra cultura, che affonda le radici nella tutela del patrimonio storico e risale al Rinascimento. Mentre la disciplina della tutela ambientale, che nasce in Europa negli anni Sessanta⁴ e si è affermata nei due decenni successivi, deriva dalla concezione anglosassone della tutela della natura. Il nostro paesaggio, infatti, in generale è caratterizzato dai segni della storia; non è un caso che i provvedimenti di tutela nascano proprio dal riconoscimento del valore di questi segni. Nel nostro paese e più in generale in Europa la gran parte di ciò che ci circonda è il prodotto dell'azione antropica, dall'edilizia all'agricoltura. La natura è ormai relegata in alcuni lacerti del paesaggio antropizzato o nelle montagne più alte non invase da impianti per gli sport invernali.

Comunque, anche in Italia, negli anni Settanta, si diffondono le iniziative ambientali, sia a livello politico, sia nell'opinione pubblica. Purtroppo, nella nostra costituzione non esiste la parola "ambiente". Essa viene introdotta con la Pronuncia della Corte di Cassazione sulla protezione dell'ambiente ricorrendo all'articolo 2 (protezione dei diritti dell'uomo) e all'art. 32 (protezione della salute) (Caravita, 1990) e solo più tardi, nel 1986, si istituisce il Ministero dell'Ambiente (nel decreto relativo si parla di danno ambientale come reato da perseguire, ma non sono chiariti i termini giuridici). Mentre nella Costituzione è chiaro il richiamo al paesaggio e alla ricerca scientifica attraverso l'art. 9 che recita: "La repubblica promuove la ricerca scientifica e tecnologica e tutela il paesaggio".

Quasi contemporaneamente alla istituzione del Ministero dell'Ambiente, nel 1987, si conoscono i risultati dei lavori della commissione Brundtland

⁴ Il club di Roma nasce nel 1968 per merito di Aurelio Peccei che nel 1972 firma l'introduzione al rapporto «Limite dello sviluppo» redatto dal MIT per il Club di Roma.

sulla sostenibilità⁵ e la presa di coscienza ambientale si diffonde a livello mondiale, si moltiplicano le iniziative e i convegni internazionali sull'ambiente⁶: Nel nostro paese viene emanata una serie di leggi e provvedimenti in merito a questi temi, che rende più complessa la stessa azione di tutela⁷.

Come in tutti i campi in cui si susseguono e si accavallano leggi e decreti, anche in questo campo la confusione è notevole. Inoltre, il pericolo è che anche i provvedimenti che discendono da disposizioni europee (come la VIA o la VAS) assumano, nella prassi, un carattere di routine, (quando non creano nicchie di potere burocratico in molti casi causa di corruzione), che allungano l'iter di approvazione degli strumenti urbanistici senza apportare contributi apprezzabili alla loro redazione e gestione.

In ordine a quanto sinteticamente esposto è evidente che la concezione della tutela, attualmente, è più ampia e complessa di quanto poteva essere prima delle leggi degli anni Ottanta e Novanta. Essa potrebbe permettere di passare dalle mere e rituali misure di difesa a forme di gestione e di sviluppo ambientale; ossia a momenti di tutela dinamica senza intaccare le componenti del sistema. In questo caso è opportuno usare il condizionale, e credo che lo dovremo usare ancora per molto tempo, dato che, fino ad ora, i risultati sono assai scarsi.

Comunque, da molti anni ormai è emersa l'esigenza che il tema debba fare un passo avanti rispetto alle enunciazioni di principio e ai generici, talora disorganici, provvedimenti prevalentemente vincolistici/inibitori per mirare ai suoi ben più numerosi e complessi aspetti, con l'obiettivo più ampio di una riqualificazione del sistema ambientale nelle sue componenti naturalistiche e storico-culturali. Di conseguenza l'attenzione degli urbanisti si è spostata verso la ricerca di tutti i mezzi necessari per garantire la migliore qualità degli interventi, superando un tradizionale modo di concepire la tutela, che "subisce" i vincoli in termini negativi, e considerare, invece, i benefici, anche economici, che può produrre una corretta politica ambientale, come sostengono coloro che si occupano di *green economy*.

⁵ Cfr. Il documento elaborato dalla Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo (WCED), coordinata da Gro Harlem Brundtland dal titolo «Our Common Future».

⁶ Prima conferenza di Rio (3-14 giugno 1992), che stabilì 27 principi fondamentali e produsse l'Agenda 21 (cose da fare nel 21^o secolo); nel 2002 in Sudafrica si svolse il seguito della conferenza di Rio; nel 2012, a vent'anni dalla prima conferenza, nuovo summit a Rio, ecc.

⁷ Nel 1984 il Ministro Galasso, di fronte alla totale indifferenza e trascuratezza della tutela dei beni culturali, naturalistici e del paesaggio da parte delle amministrazioni regionali e comunali (in modo particolare nei Piani Regolatori) emana un serie di vincoli assoluti di non trasformabilità di territori di alto valore paesistico, detti "galassini", con validità fino alla redazione dei Piani Paesistici; nel 1985 la legge 431, detta Galasso, attribuisce un nuovo carattere di tipo strutturale alla vecchia legge 1497/39 e articola la tutela per tipologie geografiche obbligando le regioni a redigere i PTP; nel 1989 viene emanata la legge di tutela dei bacini fluviali e sono approvati i provvedimenti sulla VIA; nel 1991 viene emanata la legge sulle aree protette che istituisce i parchi nazionali e regionali e stabilisce un'egemonia del Piano di Assetto del Parco (PAP) su tutta la strumentazione urbanistica e sugli stessi Piani Territoriali Paesistici (PTP) ex lege 1497/39 e DL 409/1999; il 20/10/2000 viene sottoscritta a Firenze la Convenzione Europea sul Paesaggio; nel 2002 Viene emanata la direttiva europea sulla VAS (Valutazione Ambientale Strategica) che obbliga i paesi dell'Unione a emanare a sua volta un provvedimento nazionale entro il 2004; infine, nel 2004 il DL Urbani ripristina l'egemonia del Piano Paesistico sul Piano di Assetto del Parco "per ciò che concerne il paesaggio".

Per i più questa espressione resta, purtroppo, ancora un oggetto misterioso da citare nei convegni. Infatti, in questi ultimi anni si sono svolti due importanti convegni, il primo a Rimini nel 2012, il secondo a Roma nel 2013, ma gli eventi e i relativi documenti non sono stati affatto pubblicizzati dalla stampa e dai media, forse distratti dalle contorte vicende politiche nazionali⁸.

La ricchezza delle risorse ambientali costituisce anche la premessa per forme innovative e avanzate di valorizzazione turistica, ricreativa e culturale dell'ambiente, sulle quali, senza dubbio, più che sull'innovazione produttiva e tecnologica, potrebbe fondarsi lo sviluppo futuro di molti territori del nostro paese.

“Paesaggio”, “Ambiente” e “Territorio” sono termini che hanno dato luogo a infinite discussioni concettuali e giuridiche, ma non hanno ancora trovato un punto di sintesi soddisfacente, generando filoni giuridici e di strumentazione paralleli, che hanno dato luogo a tentativi di integrazione il più delle volte non riusciti. Basterebbe ricordare il dibattito che si è sviluppato, nei decenni trascorsi, con i contributi di Rosario Assunto (1973) e Lucio Gambi (1994).

Le accezioni più recenti e condivise fanno riferimento alla polisemia del termine, quindi, a una pluralità di paesaggi. Infatti, il termine “Paesaggio” ha bisogno di essere accompagnato da un aggettivo che ne specifichi in modo sintetico i caratteri: storico, agricolo, industriale, urbano ecc.

Il “Territorio”, inteso come palinsesto, non può essere ricompresso solo nella rappresentazione dell'ambiente. Il rapporto strutturale appare più complesso, soprattutto quando ci si riferisce alla strumentazione operativa per esercitare la tutela e/o prevedere trasformazioni compatibili.

Un'ulteriore considerazione che ci riguarda è che il paesaggio nell'accezione latina (*paysage, paesaje*) si riferisce alla rappresentazione del paese, ovvero alla rappresentazione del patrimonio culturale e della memoria. Mentre nell'accezione nordica anglosassone e tedesca (*landscape e landschaft*) il riferimento è lo spazio aperto extraurbano In inglese *land* = “territorio”; *scape* = “veduta”, panorama; quindi “veduta, panorama del territorio”; in tedesco il concetto è analogo, il termine indica insieme “una contrada o parte di territorio”, ma anche “l'artistica rappresentazione del territorio medesimo”. Pertanto, la separazione concettuale e culturale tra paesaggio e ambiente è notevole e da questa nascono le difficoltà nei rapporti legislativi e strumentali, ovvero si generano conflitti tra sistemi urbani e territoriali come ad esempio tra infrastrutture e ambiente.

Dagli anni Ottanta, assistiamo a emanazioni di provvedimenti legislativi nazionali e regionali, che tentano di integrare le disposizioni derivanti dalle leggi di tutela paesistica e, più recentemente ambientale, con quelle di natura urbanistica. Gli stessi piani regolatori comunali inseriscono norme derivate da concezioni ecologiche e dai valori estetico-culturali, allo scopo di superare la semplice normativa, che deriva del vincolo, e conferire al piano una valenza operativa.

Il tentativo d'integrazione delle due concezioni porterà nel 1991 alla legge 394, spesso impropriamente applicata nel nostro paese. Il caso più clamoroso è

⁸ Nei giorni 6 e 7 novembre 2012 si è svolta a Rimini e negli stessi giorni del 2013 si è svolta a Roma la riunione degli stati generali della Green Economy; i due eventi e i relativi documenti erano segnalati (non riportati) solo su Internet.

quello dell'applicazione nel piano dell'Appia Antica, dove il problema non risiede certamente nella tutela naturalistica, come scaturisce dalla concezione anglosassone della legge, ma quello ben più complesso del sistema archeologico-paesaggistico. Non a caso, per il comprensorio della via Appia esiste, oltre alla previsione di un Piano d'Assetto del Parco, sulla base della legge del 1991, una previsione di Piano Territoriale Paesistico approvato dalla Regione nel 2010⁹.

2. Il confuso dibattito nell'attuale momento disciplinare

In conclusione nella nostra disciplina, dopo lo sforzo compiuto alla fine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta, l'elaborazione sembra quasi incapace di prendere atto dei forti mutamenti degli ultimi dieci anni nell'organizzazione delle aree urbane e dei nuovi problemi che pure molte analisi sui fenomeni urbani hanno posto in evidenza, mentre l'urbanistica riformista ha sperimentato in molti nuovi piani approcci innovativi.

Più i venti anni fa prendeva avvio l'esperienza dei sindaci eletti direttamente e contemporaneamente venivano emanati provvedimenti legislativi, cui si è precedentemente accennato, in grado di conferire maggiore operatività alle scelte di trasformazione urbana in assenza di crescita demografica. Ma giunti a più di venti anni dalla emanazione dei provvedimenti citati, non ci sono state analisi approfondite sui risultati di queste innovazioni e sulle difficoltà emerse nella pianificazione e nel governo delle grandi città.

In altri termini, malgrado le riflessioni sulla città contemporanea siano abbastanza sviluppate e la presenza di una rilevante esperienza sul campo si offre ad una verifica di sostanza, la disciplina sembra restare ancora ancorata al progetto di riforma urbanistica dell'INU¹⁰ della fine degli anni Ottanta e della prima metà degli anni Novanta (che è bene ricordare è impostata sulla base di un modello riformista), allora decisamente avanzato, ma che oggi appare ormai in gran parte superato (Gastaldi, 2003).

In venti anni la riflessione sulla città contemporanea è andata molto avanti in tutte le discipline che si occupano di fenomeni urbani. A livello nazionale si sta di riaprendo la discussione parlamentare per una riforma urbanistica i cui contenuti, come dimostrano i diversi testi presentati tra i quali quello del ministro delle Infrastrutture Lapi presentato nell'estate del 2014¹¹ appaiono in realtà ben distanti dalle questioni reali che la nuova situazione impone.

⁹ Il PTP dell'Appia Antica era esteso agli acquedotti nel limite Nord e alla zona di Tor Marancio a Sud, è stato approvato dalla Regione il 10/02/2010.

¹⁰ L'INU, dopo un decennio di dibattito, a metà degli anni Novanta ha avanzato una proposta di riforma urbanistica.

¹¹ Il ministro Lapi, con il supporto di una commissione tecnica ha presentato nell'estate 2014 gli articoli fondamentali della nuova legge urbanistica, fissando il termine del 15 settembre dello stesso anno per la presentazione di proposte in merito.

La discussione peraltro si inquadra all'interno della discussione sulla *devolution* e sulla riforma del titolo V della Costituzione¹² che presenta a sua volta forti ambiguità, sia sul tipo di legge quadro che il governo centrale dovrebbe emanare, sia sul piano concettuale, in primo luogo per la coincidenza del termine “governo del territorio” con quello di “urbanistica” separato da tutte le altre componenti quali l’ambiente, i beni culturali, le grandi infrastrutture che non sarebbero dentro il concetto di governo del territorio. Non si pone solo dunque un problema politico ma prima ancora culturale.

La convergenza di diversi approcci disciplinari e di più culture nel concetto di governo del territorio che sembra ormai abbastanza acquisita in altre situazioni europee, si traduce anche in nuove organizzazioni della struttura istituzionale del governo delle città e del territorio. In Italia, invece la cultura della separazione, che ancora resiste a livello disciplinare, si presenta ancora più forte a livello della organizzazione delle strutture del governo. Le “culture separate” costituiscono al tempo stesso l’alibi al perpetuarsi di vecchie forme organizzative (di governo e di potere) ed un oggettivo freno alla ricerca di prospettive innovative.

La distanza fra quadro legislativo vigente (e drammaticamente anche di quello in discussione) e degli strumenti operativi da un lato e le tendenze “spontanee” dell’organizzazione della città contemporanea dall’altro, appare sempre più marcata.

La dimensione reale della città contemporanea è sempre più evidentemente nello stesso tempo sovracomunale e subcomunale. Vale a dire che c’è bisogno di una visione sempre più integrata tra diverse scale, che il governo delle città ha posto in evidenza: generale di scala sovracomunale e di programmazione e gestione di scala locale.

Dimensione metropolitana (non burocraticamente “città metropolitana” o “provincia”) e decentramento ai municipi sono le due dimensioni reali della gestione degli agglomerati urbani eppure del tutto assenti nelle proposte e nelle iniziative. Le recenti proposte avanzate dall’ex Assessore all’Urbanistica di Roma, Roberto Morassut, di considerare quello riguardante la capitale un ente eccezionale rispetto al resto del paese, come avviene in molte situazioni estere, sembrano superare le stantie concezioni dell’Area Metropolitana (Morassut, 2014).

Certamente il problema è complesso dal momento che sembra orientato a mettere in discussione proprio il ruolo della dimensione comunale.

La tendenza dominante alla omologazione dei criteri di impostazione e valutazione (di programmi, di progetti, di opere ecc.) urta sempre più palesemente contro l’esigenza di valutazioni specifiche e puntuali. La domanda di nuove regole collide con la difficoltà di generalizzare un processo di sperimentazione dal basso ancora non sufficientemente esteso e maturo e, forse, anche poco analizzato. La conseguenza è che la “qualità dello spazio” prodotto, cioè degli effetti reali di un programma o di un progetto rischia di essere annullata all’origine del processo di costruzione.

¹² Nel 2001 il Parlamento ha modificato alcuni articoli della costituzione per dare maggiori poteri alle regioni, alle province e ai comuni. Il voto è stato confermato da un referendum. In particolare è stata concessa una ampia autonomia di spesa.

Le relazioni fra politica e cultura appaiono particolarmente deboli sul tema del governo e del progetto della città. La politica sembra del tutto disinteressata ad approfondire le questioni che potrebbero mettere in discussione gli equilibri e le pratiche di governo mentre la cultura sembra del tutto disinteressata a far emergere questioni se non nell'ambito della ricerca accademica, rifiutando di assumere un ruolo anche di provocazione e di discussione pubblica allo scopo di incidere nelle decisioni politiche.

Attualmente siamo immersi in una società in cui sono scomparse le differenziazioni classiche e ne sono apparse altre, come quelle tra le organizzazioni che difendono gli interessi della comunità o il "bene comune" (Settimi, 2012), indipendentemente dalle classi sociali cui appartengono, evidenziando la parcellizzazione, la fluidità della società urbana e le sue mutevoli articolazioni (Secchi, 2013).

Dalla molteplicità delle posizioni che riguardano il futuro urbano emerge la povertà del dibattito che, per mantenere fede all'esigenza dell'abbattimento del consumo di suolo, non riesce a decollare oltre i limiti determinati dalle quantità, soprattutto dei metri cubi previsti nei piani, con scarsi riferimenti alla qualità degli interventi e alle esigenze delle varie comunità urbane, sia in termini di abitazioni, che di spazi organizzati. Lo stesso dibattito sulla città pubblica non va oltre le affermazioni di carattere generale, e spesso generico, sulla doverosa egemonia del pubblico sul privato. Come se tutto ciò che è pubblico garantisca la qualità e l'efficacia delle prestazioni.

Tutto ciò senza entrare nel merito della strumentazione necessaria per raggiungere gli obiettivi, che non possono essere semplificati riducendoli all'esproprio che, allo stato attuale, non è più proponibile se non in casi eccezionali.

Di fronte ai problemi che ci pone la società contemporanea, nelle sue nuove articolazioni e forme di protesta, troviamo un balbettio dei rappresentanti politici che non ci permettono una chiara visione delle azioni che essi ritengono possibili e tanto meno dei risultati accettabili. La riduzione della complessità dei problemi alla mera quantità fisica di alcuni aspetti è la più banale, ma anche la più facilmente veicolabile nella pubblica opinione, anche se non la più efficace delle polemiche.

Sintetizzando, abbiamo da un lato la ricerca di risposte alle nuove esigenze della città, allo scopo di coinvolgere i possessori di risorse finanziarie e di immobili in progetti urbani rilevanti, senza rinunciare alla gestione pubblica degli interventi, dall'altro la contrapposizione di rigide posizioni ideologiche (tipica è quella sugli espropri), che aggregano, spesso senza entrare nel merito dei problemi, varie componenti della società e della politica conducendole verso un destino inesorabile rappresentato dall'assenza di soluzioni possibili.

Una prima considerazione è che le decisioni politico-amministrative e gli strumenti urbanistici che riguardano la città in cui si vive, quando non soddisfano gruppi o singoli, possono essere contestati con le armi della polemica, che dovrebbe sempre assumere riferimenti reali per accreditare le proprie argomentazioni.

Alcuni polemisti, invece, usano modi già sperimentati fin dai periodi più lontani della storia, subdoli ma efficaci per la comunicazione: raccontare gli eventi che riguardano le scelte, le azioni politiche e gli interventi enfatizzando alcuni

aspetti e ignorandone altri. Come avviene nei dibattiti e nelle affrettate inchieste televisivi è accaduto nella letteratura specifica in questi ultimi quindici anni in cui si sono moltiplicate le pubblicazioni su Roma incentivate prima dalla costruzione del piano, quindi dalle vicende urbanistiche che hanno caratterizzato la gestione dello stesso, o meglio, i tentativi di snaturarlo, soprattutto dopo il 2008, quando è tornata al potere la destra capitolina.

Si sono contrapposti due schieramenti: da un lato i riformisti, dall'altro i massimalisti insieme alla vecchia opposizione di destra, divenuta maggioranza, che hanno tentato entrambi l'affossamento del piano, ciascuno per motivi diversi ma, oggettivamente con gli stessi obiettivi. Ne è scaturita un'azione deleteria per i principi innovativi riformisti, annullando alcuni benefici per l'utilità pubblica.

L'avversione della maggioranza del 2008 alle innovazioni introdotte dal piano, che posiamo riferire all'urbanistica riformista, è stata di natura meramente strumentale, come la follia di ricostruire il quartiere di Tor Bella Monaca¹³ con tipologie a bassa densità, raddoppiando la superficie urbanizzata, senza considerare la poderosa rete delle opere di urbanizzazione esistenti che sono costate molto di più degli edifici (circa sei volte il costo edilizio per ciascun abitante), mentre quella dei massimalisti è scaturita da posizioni generate dall'ideologia. Ad esempio, fin dalla prima fase di costruzione del nuovo piano regolatore, alla presentazione del suo schema strategico, a metà degli anni Novanta, definito *poster plan*, si è gridato allo scandalo per l'uso dell'espressione *planning by doing*, tradotta in "pianificar facendo", nata non a caso in Gran Bretagna, patria della sperimentazione e del pragmatismo.

La condanna, di tale espressione, non riconosce che le due azioni possano essere contemporanee, vale a dire che, secondo il massimalismo, occorrerebbe attendere la definizione del piano in ogni suo aspetto (come prevede la legge del 1942), non solo le sue linee strategiche, prima del fare. In altri termini, si tratterebbe di fermare le attività di una città in attesa dell'approvazione del piano.

Questa posizione ideologico-disciplinare appare quanto mai inattuale quando la "processualità" e la "pianificazione continua", sostenute da eminenti rappresentanti disciplinari già da alcuni decenni (Campos Venuti, 1984), hanno permesso di superare la vecchia contrapposizione tra progetto e sua attuazione, tra idea e azione. Ma spesso la scarsa informazione, o la miopia politica, non permette un sereno e proficuo confronto d'idee.

Evidentemente il problema della doppia esigenza di pianificare e fare non si risolve "fermando il carro", ma agendo con trasparenza e partecipazione. Infatti, le scelte della mano pubblica spesso, nella fase di costruzione del piano, nascondono trattative preliminari poco chiare, nel chiuso di una stanza, con i detentori del potere economico o con i proprietari delle aree periurbane o di immobili edilizi all'interno del tessuto urbano. Esse si manifestano alla luce del sole nella fase formale, quando inizia la discussione nei municipi e nel Consiglio Comunale, protetta spesso dall'alibi della scelta pubblica. Mentre la partecipazione più ampia è relegata nella fase delle osservazioni, come prescrive la legge del 1942.

¹³ Il quartiere di Tor Bella Monaca per 30.000 ab. è stato costruito dal 1980 al 1983, con finanziamenti speciali, per la prima volta nella nostra città, completo di servizi e infrastrutture...

Pertanto, è fondamentale che l'informazione sia completa e diffusa, non limitata agli eletti e/o agli addetti ai lavori. Questo non per compiacere le tendenze "partecipazioniste" che hanno a volte sapore demagogico, ma per raggiungere un consenso che permetta di operare in tempi programmabili. Ormai l'uso della rete, per la diffusione immediata delle notizie, fa cadere qualsiasi alibi che giustifichi il ritardo o la carenza dell'informazione.

Un reale cambiamento di approccio, da parte degli urbanisti, ai problemi della città è determinato dal superamento dell'artificiosa contrapposizione (cui si è precedentemente accennato) tra "piano" e "progetto", che aveva caratterizzato buona parte degli anni Ottanta del secolo scorso. Infatti, nei piani urbanistici, ritroviamo da alcuni anni una rinnovata attenzione ai problemi della qualificazione degli spazi fisici (Cagnardi, 1996), intesa come complesso di scelte interdisciplinari coordinate e convergenti. Conseguentemente è stata riscoperta, la chiara connessione tra la costruzione del piano e la progettazione architettonica e si è cercato di ridefinire il rapporto che intercorre tra la norma, che determina implicitamente una forma fisica e gli esiti in termini spaziali, che non sono rappresentati solo dal costruito, ma anche dallo spazio vuoto. Poiché nella città contemporanea più della metà dell'urbanizzato è costituito da spazi non edificati, come infrastrutture viarie e ferroviarie, parchi, giardini, arredi, parcheggi, zone inedificabili per motivi vari, dalle zone di rispetto delle infrastrutture (viate, energetiche e della comunicazione) a quelle imposte dagli organi di tutela, si è scoperta l'importanza del disegno del suolo.

La qualità architettonica si è rivelata un elemento indispensabile per lo sviluppo della base economica di una città che voglia inserirsi nella competizione internazionale in cui sono impegnate, da circa trent'anni, le principali città europee.

3. Il Piano di Roma come metafora dell'urbanistica riformista

Alla fine del secondo conflitto mondiale, quando Roma aveva 1 milione e 650 mila abitanti, iniziò il periodo delle grandi migrazioni dal Sud verso il Nord, dalle campagne alla città, dalle montagne alla pianura. La città iniziò a crescere circa 60.000 abitanti l'anno, ma la politica della casa rimase estremamente carente dato che la produzione di abitazioni a basso costo era limitata a percentuali esigue (dal 3 al 5%), per cui le masse di immigrati provvederanno all'autocostruzione nelle zone dell'agro romano esterne alle previsioni del piano del 1931, utilizzando quei pochi servizi offerti dalle borgate pianificate o comunque dalle zone periferiche legali¹⁴.

Il piano del 1931 con le sue varianti e integrazioni sopravviverà fino al 1962 e condizionerà lo sviluppo di Roma fino agli anni Settanta, a causa dell'inserimento nel nuovo piano di tutte le previsioni non realizzate del piano precedente, mentre l'EUR (Esposizione Universale di Roma del 1942) fu inserito dal nuovo piano nel grande Sistema dei Centri Direzionali, distribuiti lungo l'Asse Attrezzato, che si sviluppava ad Est della città consolidata e, attraversando il comprensorio della Via Appia Antica, si congiungeva a Sud proprio all'EUR, dove alla fine del secondo conflitto mondiale si poteva disporre di un patrimonio di aree pubbliche (espropriate

¹⁴ Com'è noto Roma ha un territorio immenso pari a 1.300 kmq, dei quali la parte urbanizzata negli anni Cinquanta era una percentuale molto bassa, per cui l'abusivismo occupa una parte consistente del territorio.

per l'esposizione universale) sulle quali sorgevano già alcuni edifici di pregevoli linee architettoniche.

Il sistema dei Centri Direzionali rappresenta l'elemento fondamentale del piano in quanto avrebbe dovuto permettere la salvaguardia del centro storico, attraverso il trasferimento delle attività terziarie superiori, e la riqualificazione della periferia Est.

Il piano del 1962 era impostato su alcuni elementi ritenuti strategicamente innovativi, oltre l'Asse Attrezzato sul quale erano previsti i nuovi Centri Direzionali: i grandi cunei verdi costituiti dai parchi di Veio-Tevere Nord, Aniene ad Est, Appia Antica fino ai Fori a Sud, Tevere Sud; le espansioni per comprensori unitari; due livelli del sistema dei servizi (servizi generali e servizi locali) con standard molto vicini a quelli che saranno codificati dal decreto 1444 del 1968; la riqualificazione della periferia spontanea e abusiva.

Dopo l'emanazione della legge 167/62 fu adottato, nel 1964, anche il Peep (Piano per l'Edilizia Economica e Popolare) che prevedeva il vincolo di esproprio su 5.000 ettari delle zone di espansione con circa 700.000 abitanti. Per cui quando il Ministero dei Lavori Pubblici approvò il piano, nel 1965, il Peep risultava il più grande d'Italia, sia per l'estensione territoriale, sia per quantità di abitanti, inserito organicamente tra le previsioni.

Tra gli aspetti critici del piano si può considerare, in primo luogo, la sua grande dimensione, infatti, tra i completamenti del piano del 1931 e le nuove espansioni si raggiungeva circa 4,5 milioni di abitanti mentre la città superava di poco i 2 milioni di abitanti. E questo nell'ottica della valorizzazione di più di 15 mila ettari di terreni agricoli. Un secondo aspetto riguarda il sistema della mobilità: la rete della metropolitana era un allegato al piano, come corollario alla viabilità che invece era prescrittiva. Per cui le espansioni per comprensori unitari risultavano legate reciprocamente e con la città esistente solo dalla viabilità con particolare enfasi alle autostrade urbane. Inoltre, era ignorato qualsiasi problema ambientale come la previsione di grandi insediamenti residenziali in zone di notevole valore naturalistico come le Falcognane, Decima e Tor Marancio tutte localizzate nel quadrante Sud-Ovest.

Il primo atto che diede inizio alla costruzione del nuovo piano fu la variante generale denominata "Piano delle certezze", adottata dal Consiglio Comunale il 29 maggio 1997, che ha costituito un'anticipazione della redazione del nuovo piano regolatore definendo i contenuti e le modalità di intervento, sia per il sistema storico-ambientale (l'ambito del territorio extraurbano), sia per la città esistente (l'ambito della città consolidata). In particolare, per l'Ambito della città consolidata, individuato per circa 6.700 ha a comprendere le zone B e le zone D del PRG del '62, il Piano delle certezze anticipava alcuni principi fondamentali concernenti le modalità di trasformazione qualitativa e di rinnovo per la città esistente.

E' importante sottolineare come il modello perequativo sia stato inserito, tra altre importanti innovazioni, nel piano di Roma del 2003/2008, nonostante la legge urbanistica regionale n. 38, approvata nel mese di dicembre del 1999, quando già il 20 maggio dello stesso anno era stata emanata la citata sentenza 179 della Corte Costituzionale, non menzionasse nemmeno il principio della perequazione.

Infatti, la legge regionale si limita (all'art. 50) a obbligare i comuni a ripianificare le aree con vincoli scaduti ignorando, di fatto, i problemi che devono affrontare i comuni, dato che la reiterazione dei vincoli, ampliamente usata precedentemente per tutelare gli interessi collettivi, non si può più applicare senza indennizzare i proprietari dell'area. L'inerzia da parte di molti comuni, ha provocato i ricorsi al TAR (Tribunale Amministrativo Regionale) per ottenere un commissario ad acta per la ripianificazione delle aree con adeguato ristoro per i proprietari. Il che ha significato, e significa, l'edificazione di tutta o, nei migliori casi, della maggior parte dell'area oggetto del ricorso.

Nella regione Lazio, a causa di tale carenza legislativa, con il meccanismo del ricorso al TAR e della conseguente nomina di commissari ad acta, si è prodotto, soprattutto nelle province di Latina e Frosinone, l'effetto perverso della edificazione prevalentemente residenziale proprio nelle zone previste a servizi e verde, all'interno delle aree già sature di costruzioni e carenti di spazi pubblici, aggravando ulteriormente la situazione.

Il piano di Roma, introducendo il principio della cessione perequativa che assegna un indice (anche se molto basso e variabile a seconda delle destinazioni del piano previgente) alle aree per servizi e verde, permettendo l'edificazione privata sul 10% dell'area con la contemporanea cessione della restante parte, evita l'esproprio e la relativa decadenza del vincolo dopo i cinque anni.

La soluzione proposta fu discussa in tutte le sedi municipali con i cittadini e fu accolta favorevolmente dalla maggioranza delle forze di governo della città. Purtroppo, il miope massimalismo di una minoranza della coalizione di centro sinistra, unito alla scarsa pratica disciplinare e a nessuna conoscenza dei fatti che stavano avvenendo nella stessa regione grazie alla combinazione TAR/commissari ad acta, di cui si è già accennato, ha costretto la Giunta Comunale ad approvare un maxiemendamento, per reintrodurre l'esproprio nella città consolidata, rendendo di fatto (come ha denunciato lo stesso Campos) un favore alla rendita.

Questo provvedimento ha creato immediatamente un debito occulto di molti milioni di euro. Dato che interessa 1.600 ettari di terreni destinati a verde e servizi che avrebbero potuto essere acquisiti subito e gratuitamente in cambio di un'edificazione a bassa densità di edilizia non residenziale (soprattutto servizi privati) su circa 160 ettari, distribuiti all'interno dei 10.000 della città consolidata. Mentre con il meccanismo degli espropri il Comune dovrà pagare a prezzo di mercato entro i cinque anni, pena il rischio di edificazione privata sulla base delle sentenze del TAR.

Se consideriamo che in 40 anni (dal 1962 al 2002), in un periodo di maggiori risorse disponibili, il comune di Roma aveva espropriato solo il 20% delle aree pubbliche, per cui ci sarebbero voluti 200 anni per acquisire tutte le aree previste dal piano del 1962, nella situazione attuale, con risorse ancora più esigue, il completamento della dotazione di aree pubbliche richiede tempi ancora più lunghi, che supererebbero la vita media dei cittadini viventi. Queste furono le considerazioni che molti di noi¹⁵ fecero e che Campos espresse con il ritiro della firma dal piano.

¹⁵ Chi scrive ha fatto parte, insieme a Campos Venuti, del gruppo dei consulenti generali per il nuovo Prg di Roma.

4. Considerazioni conclusive: interrogativi e speranze

La “cura del ferro” è un concetto che più volte Campos ha espresso negli scritti e negli interventi a convegni sul tema della città con particolare riferimento a Roma. Ma non è mai stato preso nella giusta considerazione dagli amministratori locali e dai politici nazionali, soprattutto negli anni delle grandi migrazioni e del cosiddetto “boom económico”: si pensava alla modernizzazione soprattutto attraverso il sistema stradale e autostradale sia a livello nazionale, sia a livello delle grandi aree urbane, determinandone così la loro scarsa funzionalità. Da queste carenze politiche e di programmazione dell’organizzazione del territorio discende quella che Campos ha definito “l’anomalia genetica delle città italiane”.

Tutte le grandi città del mondo, da Londra e New York a Parigi e Berlino, sono cresciute avendo come supporto la rete delle linee metropolitane, in particolare hanno completato la rete nella prima metà del secolo scorso, mentre in Italia, a Roma e Milano, sono iniziate le realizzazioni nella seconda metà del secolo.

Il piano di Roma del 1962, come è noto, è stato costruito assumendo la rete stradale come principale sistema di supporto degli insediamenti. L’autostrada del sole penetrava nella città, attraversando il settore Est per organizzare l’asse attrezzato e i Centri Direzionali.

La rete della metropolitana era relegata in un allegato rappresentato in una scala 1:50.000 (mentre il piano era rappresentato alla scala 1:10.000), come se fosse un elemento indipendente dall’intero sistema urbano e delle connessioni con l’area metropolitana.

Quindi abbiamo dovuto attendere il piano del 2003 per disporre di un progetto della rete del ferro coerente con gli insediamenti urbani, all’interno e all’esterno dell’immenso territorio del comune di Roma. Ma per ora si tratta ancora di un progetto, seppure di ampio respiro territoriale, del quale si stanno realizzando alcuni tratti cui si è accennato precedentemente.

Da questa tardiva impostazione e lenta realizzazione del principale sistema relazionale scaturiscono le maggiori disfunzioni della nostra città, la difficile integrazione tra le varie parti della immensa periferia e i difficili rapporti tra la città e la sua area metropolitana.

Tutto ciò ha determinato l’uso prevalente dalle auto private, quindi l’alto tasso di motorizzazione –per cui le autovetture private a Roma raggiungono il numero di oltre 700 per ogni mille abitanti, è la più alta in Europa e una delle più alte al mondo (a Parigi, e Londra sono circa il 40% di meno)– provocando le difficoltà dell’organizzazione del traffico, con l’impossibilità di programmare i tempi degli spostamenti, l’alto inquinamento atmosferico, quindi il basso livello qualitativo della vita dei cittadini e, soprattutto, di quella degli studenti e dei lavoratori.

Il nuovo piano del 2003, come sopra detto, ha ribaltato l’approccio del 1962 al sistema di trasporto, impostando l’organizzazione urbana sulla rete del ferro, che prevede, contemporaneamente alla realizzazione di altre linee della rete metropolitana, il riuso e la riqualificazione delle ferrovie esistenti. Purtroppo la cosiddetta “cura del ferro” richiede tempi lunghi e impegna notevoli risorse (a

Roma, anche a causa del suo sottosuolo archeologico, il costo si aggira intorno ai circa 300 milioni di euro a chilometro).

Dalla situazione descritta scaturisce un interrogativo, o meglio un insieme di interrogativi, che lo stesso Campos si è posto in un recente libro (Campus Venuti, 2010) che qui è utile ricordare, data la stretta connessione tra il sistema dei trasporti e il livello qualitativo della vita degli abitanti.

Campos ha messo in relazione il binomio funzione/disfunzione con quello di bellezza;bruttezza, rispondendo alla prima domanda che gli pone Federico Oliva proprio sulla questione della bruttezza della città e del suo territorio. Egli si chiede in via preliminare: “Si può usare il termine ‘brutto’ per definire la situazione insoddisfacente del territorio?...” Quindi afferma: “Naturalmente il termine non va interpretato in modo estetico; brutto e bello, in questo caso, esprimono la qualità, l’efficienza, le prospettive che la città e il territorio possono offrire”.

Da questa prima considerazione discendono gli altri quesiti: si può ancora parlare di bellezza in una città che non funziona? che impone faticosi spostamenti in vetture sovraffollate, con attese inconcepibili nelle metropoli europee, che isola intere parti della sua periferia; in una città in cui i servizi, dai trasporti alla nettezza urbana, allo smaltimento dei rifiuti, sono sporadici e scadenti? Può essere bella una città con un bassissimo livello di manutenzione, per cui ogni realizzazione si degrada in poco tempo? Una città in cui le automobili invadono le strade fino alla terza fila di parcheggi, (dato che la seconda fila è la norma) e non permettono il passaggio dei mezzi pubblici, compresi quelli dell’emergenza? In una città in cui è impedita dal traffico caotico e dalla sosta invasiva la percezione, non solo dei numerosi monumenti, ma dello stesso paesaggio urbano? Tali interrogativi, che hanno da sempre interessato gli studiosi dei fenomeni urbani, hanno toccato inevitabilmente anche i temi della bellezza e della bruttezza.

Evidentemente una città così caratterizzata non si può definire bella, ma soprattutto gli utenti e i visitatori non la percepiscono come tale.

Argomentazioni analoghe sul binomio disfunzione;bruttezza sono sviluppate, quasi contemporaneamente a quelle di Campos, da Umberto Eco (2007) quando scrive: “sovente le attribuzioni di bellezza e di bruttezza sono state dovute non a criteri estetici ma a criteri politici e sociali” e citando Nietzsche afferma “Il brutto viene compreso come un accenno e un sintomo della degenerescenza” (sinonimo di degenerazione).

Infatti, la disfunzione e/o la scarsa manutenzione di uno dei principali sistemi urbani conduce la città verso il degrado e la degenerazione, basti pensare alle situazioni che si registrano nei pressi delle stazioni abbandonate o scarsamente utilizzate nel nostro territorio.

Pertanto appare necessario, soprattutto per la nostra città, che sia impostata una politica che consideri la funzionalità del sistema urbano e la sua manutenzione come elementi fondamentali per la riconquista della bellezza, oltre che della qualità della vita.

Per quanto riguarda le innovazioni degli strumenti necessari per affrontare la mutevole situazione delle grandi aree urbane appare profilarsi, anche se non in

forma definita, una speranza che scaturisce da un bilancio di circa un ventennio di applicazione di alcune leggi regionali, in particolare dalla complessa gestione della legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna n. 20 del 2000, che prevede due strumenti distinti: il Piano Strutturale Comunale e il Regolamento Urbanistico Edilizio, come proposto dall'INU nel congresso del 1995.

I piani strutturali delle maggiori città emiliane come Bologna e Reggio Emilia, assunte sempre come metafore del fare pianificazione urbanistica secondo il modello riformistico e del condurre la relativa gestione, sono facilitate nella sperimentazione dalla stessa legge regionale. Ma risulta evidente che, in ogni caso, il tentativo di amministrare l'urbanistica attraverso aggiornamenti legislativi non potrà da solo risolvere i problemi alla radice e quindi occorre affrontare con coraggio i problemi della rendita urbana come strategica per il paese.

Per questo motivo riemerge il tema di fondo dell'esigenza di un nuovo rapporto tra Urbanistica, intesa nel senso più ampio di disciplina che si occupa della organizzazione e gestione del territorio, e la politica nella sua accezione più nobile del governo della società.

Occorre superare la vecchia diffidenza dei politici verso la disciplina, in quanto ritenuta ancora da molti sovrastrutturale (basti ricordare la definizione di Henry Lefebvre in «Diritto alla città» del 1968, che fu per molti di noi un importante riferimento teorico), anche se in un periodo assai distante dall'attuale, entrambe le posizioni diffidenti sono giustificate dall'esperienza, ma è per questo che occorre ristabilire le regole.

Per quanto riguarda le sorti di una nuova legge urbanistica nazionale non credo che sia tra gli atti prioritari del nuovo Parlamento. Il cammino, nonostante le conquiste nel campo civile e sociale rispetto ai tempi di Fiorentino Sullo, appare assai lungo e pieno di ostacoli.

Com'è accaduto spesso, nella nostra disciplina si ricorre a procedimenti analogici derivati da altre discipline per far fronte a situazioni che non si riescono a gestire con la strumentazione a disposizione. Per cui recentemente si è fatto ricorso al termine «resilienza», carico di significati che vanno oltre le reali possibilità di azione nel nostro campo disciplinare.

Questo è il termine oggi più usato da ecologi urbani e, in generale, da studiosi delle mutazioni territoriali, ripreso dagli urbanisti e rapportato alle trasformazioni urbane: il convegno dell'INU dell'ottobre 2013 lo ha inserito nei temi dei seminari del convegno¹⁶.

Il termine è stato declinato in vari modi che dovrebbero costituire un sistema di azioni e di interventi, intendendo con azione una continuità di provvedimenti che si distribuiscono nello spazio fisico e nel tempo per raggiungere obiettivi dati, mentre con intervento s'intende un'operazione definita nel luogo e nel tempo. Tale sistema dovrebbe assumere un carattere di sostenibilità da definire nei vari settori che compongono il sistema urbano.

¹⁶ Il Congresso Nazionale dell'INU del 24-26 ottobre 2013 già citato era articolato per temi: il primo coordinato da Patrizia Gabellini si titolava: «La rigenerazione urbana come resilienza».

Ma tale operazione non può sostituire le reali esigenze della corretta gestione della città e del territorio, che riguardano le possibilità di incidere sulla rendita urbana.

Innanzitutto occorre riaffermare alcuni principi costituzionali, proprio in vista della presentazione al parlamento della legge predisposta dal ministro Lupi. Infatti la nostra Costituzione stabilisce che “La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti” (art. 42, 2º comma). Altrettanto importante è l'art. 44 che recita: “Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata...”. Quindi, nell'impostare una nuova legge che permetta di gestire correttamente il territorio, non si tratta di forzare i limiti costituzionali, ma di tradurre i principi in modo efficace. Occorre un equilibrio, non facile da raggiungere in un periodo di grande liquidità sociale, tra le forze che si collocano, secondo una vecchia tradizione, nella sinistra dello schieramento politico. Ciò al fine di non provocare, come spesso ci ricorda Campos, attraverso il massimalismo, la sconfitta dei principi del riformismo che ci permettono di raggiungere il bene comune della nostra società.

5. Letteratura

- AA.VV. (2002): *Urbanistica*, núm. 116.
- ASSUNTO, R. (1973): *Il paesaggio e l'estetica*. Giannini, Napoli.
- ASSUNTO, R. (1980) “Paesaggio, ambiente, territorio: un tentativo di precisazione concettuale” in *Rassegna di Architettura e Urbanistica*, núm. 47/48.
- CAGNARDI, A. (1996): *Un senso nuovo del piano*. Etaslibri, Milano.
- CAMPOS VENUTI, G. (2012): *Amministrare l'urbanistica oggi*. INU Edizioni Roma.
- CAMPOS VENUTI, G. (1967): *Amministrare l'Urbanistica*. Giulio Einaudi Editore, Torino.
- CAMPOS VENUTI, G. (2010): *La città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*. Laterza, Roma/Bari.
- CARAVITA, B. (1990): *Diritto pubblico dell'ambiente*. Il Mulino, Bologna.
- ECO, U. (2007): *Storia della bruttezza* (successivo a *Storia della bellezza*). Bompiani, Torino.
- GAMBI, L. (1994): “Paesaggio: è ancora Babele?” in *Urbanistica Informazioni*, núm. 136/94.
- GASTALDI, F. (2003): “La legge del 1942 ha le ore contate” in *Il giornale dell'Architettura*, núm. 12, nov. 2003.
- MORASSUT, R. (2014): *Roma Capitale 2.0, La nuova questione romana. Un riformismo civico per la capitale*. Imprimatur Editore Reggio Emilia.

- MOSCATO, M.; KARRER, F.; RICCI, M. y SEGNALINI, O. (1998): *Il rinnovo urbano*, Alinea, Roma.
- SETTIS, S. (2012): *Azione popolare*. Einaudi, Torino.
- SECCHI, B. (2013): *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Editori Laterza, Roma/Bari.
- SECCHI, B. (1984): *Il racconto urbanistico*. Giulio Einaudi Editore, Torino.

INVERSIÓN, INFRAESTRUCTURAS E IMAGEN EN LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO DE CENTRALIDAD EN MADRID

INVESTMENT, INFRASTRUCTURES AND APPEARANCE FOR THE SPACE PRODUCTION IN THE CENTRE OF MADRID

Daniel MORCILLO ÁLVAREZ*

RESUMEN

Las dos últimas décadas han consolidado un modelo de construcción urbana basado en la fuerte inversión de las plusvalías colectivas en la ciudad persiguiendo la exclusividad de la ciudad o una parte de ella, con la consiguiente pérdida de capacidad económica de las instituciones locales. Las inversiones en la centralidad no han supuesto un equilibrio social ni territorial, agudizando la desposesión de las capas populares y produciendo un espacio fetiche en torno al consumo. Madrid ha soportado en su espacio físico una fuerte acumulación de plusvalías colectivas en forma de infraestructuras e intervenciones sobre la escena urbana que han supuesto un incremento del endeudamiento municipal y han contribuido a la consolidación del discurso de la excelencia y el prestigio de la centralidad urbana. Ésta se ha convertido en el escaparate de un espacio producido para el intercambio de mercancías y capital. La inversión permite reproducir estilos de vida propios de la globalización y basados en la imagen y el prestigio del ascenso social

Palabras clave: infraestructuras, inversión, centralidad, posición social, plusvalía, fetichismo, excelencia.

ABSTRACT

The two last decades have consolidated a type of urban construction based on the great investment of the collective surplus value in the whole city, pursuing the exclusivity of the city or, also, in one of its areas. As a consequence, local institutions supported the lost of its economic capacity. The investment in the urban centre has not expected one social or territorial balance, aggravating the dispossession of popular classes and producing a fetish space around the consumption. Madrid has supported, in its physical space, a great accumulation of collective surplus value, in the form of infrastructures and operations about the urban scene, that have increased the local debt. Also, these surplus value have contributed to the consolidation of the excellence and prestige discourse of the urban centre. The city has been transformed into the show window of a space produced for the merchandise and capital change. The investment allows the reproduction of the globalisation ways of life, which are based on the appearance and the prestige of the social mobility.

Keywords: infrastructures, investment, urban centre, social position, surplus value, fetishism, excellence.

* Daniel Morcillo Álvarez (danuda@movistar.es) es arquitecto, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.

1. Introducción

La crisis económica actual ha multiplicado los análisis teóricos desde diferentes perspectivas y escuelas, ha desterrado de nuestra memoria colectiva, y por supuesto de nuestro cuadro teórico, viejas conceptualizaciones que hace apenas unos pocos años eran consideradas como irrefutables e inmutables y que hoy apenas merecen la consideración de sus antaño defensores. Esa multiplicidad analítica tiende, sin embargo, a dejar a un lado el lugar que ocupa la urbanística hoy en día, toda vez que hablar de la ciudad y el desarrollo urbano es poco menos que un delito en nuestro país.

La cuestión que pretendemos abarcar en este artículo no es especialmente ambiciosa en cuanto al sentido de la investigación y mucho menos en cuanto al contenido teórico, pero sí pretende aportar datos que profundicen en la realidad actual de nuestras ciudades y en especial de la centralidad de las mismas. Aún así, no debemos obviar que la ciudad resultante de la globalización es un reflejo de los modos de producción que se han implantado en este período de tiempo y que además, como espacio de reproducción social, es donde se transforman las formas de vida para adaptarlas a las nuevas condiciones del desarrollo capitalista.

En este sentido, queremos aportar al estudio más general, la repercusión que sobre estos conceptos tienen las inversiones públicas consolidadas a lo largo de casi dos décadas en la centralidad de Madrid, no como mecanismo de recuperación de las plusvalías colectivas generadas, sino como instrumento para la reproducción de capital que toma a la centralidad como centro del proceso de la expansión financiera vivida desde la década de 1990 en la ciudad.

Procuraremos demostrar a lo largo del artículo que la inversión se comporta como un instrumento para la producción del espacio a través de infraestructuras e imagen, pero también como señal de un cambio que no fuimos capaces de prever con suficiente antelación y que adopta la forma de una crisis sistémica, anunciando un cambio de ciclo, pero también un cambio en el papel que debe jugar la urbanística en el marco actual de representaciones.

2. La (sobre)producción del espacio por las infraestructuras en la fase de expansión financiera

Diferentes autores como Braudel y Arrighi han teorizado acerca de la sucesión a lo largo del tiempo de ciclos sistémicos de acumulación y que una primera fase de expansión material lleva a una producción del espacio a través de una expansión financiera posterior (Arrighi, 2007). Esto supone una fuerte transformación de las relaciones de producción, pero también de las formas de vida hasta ese momento dadas, algo que necesariamente repercute en el desarrollo de las ciudades y en la planificación urbanística como instrumento de mediación.

Es en cada cambio de ciclo donde se produce la mayor intensificación de cambios, procediéndose a una destrucción de las formas existentes para dar lugar a una producción de nuevas formas que permitan la acumulación sin fin del capitalismo, en lo que algunos autores han denominado “destrucción creativa”. En la sucesión de fases de producción material y expansión financiera se puede

observar un momento de sobreacumulación a escala de todo el sistema (Arrighi, 2000), dando lugar a dos tipos de crisis características, la de sobreacumulación y la de sobreproducción. La primera da lugar a una expansión financiera que se sustenta en gran medida en lo que podemos calificar como capital ficticio, como nos señalaba Marx y que Harvey ha retomado (Harvey, 2013) en el análisis de la crisis actual del sistema y de la ciudad capitalista. Estos estudios parecen indicarnos que en una fase de expansión financiera, el sistema requiere de una sobreproducción del espacio para proceder a fijar el capital ficticio –léase financiero– excedente, para lo cual recurre a las infraestructuras como instrumento para ampliar la extensión de la acumulación y simultáneamente la extensión de su centro de gestión.

En el caso de la ciudad de Madrid, esta fase de expansión financiera vamos a situarla en la aprobación en 1997 del Plan General, con el objeto de encontrar los elementos que vinculen a este contexto del sistema con los instrumentos de gestión urbana desarrollados para iniciar un proceso de sobreproducción espacial y dejar atrás así, la “austeridad¹” del Plan General de 1985. No es por tanto casual ni la fecha en la que se aprueba el nuevo plan, ni los contenidos que en él se detallan, pues da paso a una sobreproducción del espacio en una clara dinámica del sistema capitalista por incrementar una competitividad facilitadora de la expansión financiera. Los trabajos desarrollados para la aprobación del plan dan muestra de esta tendencia, al intentar situar a Madrid dentro de un panorama internacional –fundamentalmente europeo– que le llevaría a planificar su espacio en función de su posición en el circuito financiero europeo y a expandir la ciudad con la perspectiva de unos Juegos Olímpicos que dieran a Madrid la referencia internacional que buscaba.

En definitiva, a partir de la aprobación del Plan General de 1997 se abre una agudización de la competencia entre diferentes espacios dentro de la ciudad, con la finalidad de mantener el nivel de acumulación capitalista en Madrid, lo que ha supuesto la producción de un espacio diferenciado en forma de mosaico, donde el viejo conflicto centro-periferia se ciñe a un proceso de apropiación espacial por parte de la emergente “clase media”² en vías de definición de su poder y su sentido histórico.

La idea de la competencia entre ámbitos urbanos dentro de la lógica del capitalismo nos puede ayudar a entender por qué en las dos últimas décadas se ha llevado a cabo una fuerte inversión pública, pues seguramente la intención de diferir en el tiempo el excedente de capital financiero producido –para alejarse así de las consecuencias de una crisis probable– estarían entre los objetivos conscientes o inconscientes de los planificadores. Esta idea vendría a apoyarse en la función que, tanto Harvey (2013) como Aglietta (2001), dan a la deuda pública. Ésta cumpliría

¹ Utilizamos aquí la referencia a lo que Campos Venuti (1981) definió como “urbanismo de la austeridad” y que fue en esencia, defendido por los redactores del Plan General de Madrid de 1985, como recurso para la apropiación espacial de la ciudad por parte de la clase trabajadora y las capas populares. Esto fue posible, entre otras consideraciones, mediante la protección de los espacios industriales y la defensa de la centralidad como contenedor de variadas formas de vida posibles, heterogeneidad en la que fundamentaban el desarrollo equilibrado de la ciudad en su conjunto.

² Aquí debemos constatar que dentro de la categorización propia de la sociedad salarial definida desde el fordismo, la clase media se definiría por su capacidad salarial, pero en lo relativo a la centralidad, esta clase media se correspondería más con la división técnica del trabajo que nos propone Lacalle (2006) dentro de la concepción de clases derivada del momento histórico actual.

un papel de diferir en el tiempo las cargas de las organizaciones capitalistas soportadas dentro del modo de distribución de la acumulación, aunque ello supone hacerlo a costa de los sectores urbanos más vulnerables ampliando la producción de capital en forma de privatizaciones y desempleo que afectan especialmente a la clase trabajadora madrileña.

La proliferación de grandes proyectos y operaciones urbanas iniciadas –y en la mayor parte de los casos realizadas completamente– a expensas de los presupuestos públicos han supuesto la acumulación de plusvalías colectivas en la ciudad, en búsqueda unas veces de la singularidad que permitiera la atracción de capitales externos –normalmente internacionales– y otras para favorecer a un hipotético desarrollo local ante una situación de crisis o deterioro económico. En cualquier caso y cualquiera que fuera el pretexto buscado, estas inversiones en la ciudad han incidido en la competencia entre sectores urbanos de la que se ha servido el capital para trasladar las plusvalías obtenidas de la expansión financiera en más rentas privadas, algo que de por sí, ya merecería un estudio más detallado de lo ocurrido en la centralidad en las dos últimas décadas.

Como decíamos, estas inversiones no han servido para conseguir un equilibrio social ni territorial de la ciudad, sino que al contrario, han agudizado la desposesión de las capas populares en el sentido genérico de impedir o dificultar otro tipo de inversiones necesarias para reducir las desigualdades existentes y poder equilibrar el esfuerzo realizado para alcanzar la posición social que a modo de ilusión colectiva se ha dibujado en la memoria de estas clases³. En el caso paradigmático de la ciudad de Madrid, los diferentes proyectos y operaciones urbanas de gran entidad han hecho soportar en su espacio físico una fuerte acumulación de plusvalías colectivas en forma de infraestructuras, pero también en intervenciones sobre la escena urbana. Este esfuerzo inversor se ha constatado especialmente en la centralidad, en los límites y el interior del cinturón de la M-30 –la llamada Almendra Central– y ha supuesto un incremento del endeudamiento municipal cuyo soporte teórico es el discurso de la excelencia y el prestigio de la centralidad urbana.

3. La inversión pública en la producción del espacio

La facilidad de circulación del capital y su acumulación en rentas inmobiliarias en la Almendra Central de Madrid no hubieran sido posibles sin una política de inversiones públicas que permitieran la consolidación de un espacio de representación de la posición social regida por el discurso de la excelencia y el prestigio. La producción de este espacio ha requerido, en la última década, la movilización de importantes cantidades de capital a través de mecanismos de crédito y endeudamiento a largo plazo, asumidos principalmente por la administración local, esto es, el Ayuntamiento de Madrid⁴. Paralelamente se han desarrollado numerosas

³ Aunque el artículo no pretende abarcar toda la complejidad del concepto de desposesión, queremos acercarnos al concepto que elaboran autores como Harvey y que han servido para un desarrollo más exhaustivo en lo referente a la planificación urbana y el mercado inmobiliario en Madrid de autores como Sevilla (2008, 2012), Roch (2008) o Fernández y Roch (2012).

⁴ Es importante señalar que las actuales cifras de deuda pública sitúan a Madrid a la cabeza de las ciudades más endeudadas del país en valores absolutos con cifras de 6.105 millones € en el año 2011, aunque su posición en valores de deuda/habitante la sitúan en posiciones inferiores con un nivel de

figuras financieras e inmobiliarias que han facilitado la permuta de inmuebles entre diferentes administraciones o la aprobación de convenios urbanísticos de desarrollo privado de ámbitos de gestión públicos⁵, y que en definitiva ejemplifican el traspase de las plusvalías colectivas a las rentas privadas. En cualquier caso, se ha producido un hecho significativo en Madrid y es que la importante movilización de recursos públicos ha sido utilizada con el objetivo de producir una transformación urbana de la centralidad, en donde la aportación de capital privado ha sido escasa, más aún si lo comparamos con su aportación en la periferia, donde las rentas privadas han conseguido importantes plusvalías en torno al mercado del suelo y la vivienda.

Este menor aporte de capital privado es evidente si tenemos en cuenta las características de los espacios centrales, en donde la extracción de plusvalías es más difícil al tratarse de un suelo consolidado cuyas principales plusvalías han sido ya extraídas. De ahí la relevancia de la inversión pública para las rentas privadas, cuyos beneficios se obtienen del uso posterior y de la implantación de actividad en estos espacios. Sin embargo, la participación del capital privado sigue siendo determinante a la hora de movilizar el capital público. De hecho, la importante movilización de éste ha sido realizado a partir del incremento del nivel de endeudamiento, posible sólo dentro de un sistema financiero y de crédito privado, lo que supone necesariamente un traslado de las rentas colectivas a las privadas, a partir de la amortización de los créditos a largo plazo solicitados para poder efectuar las importantes transformaciones urbanas acometidas. Esto se ha debido a las condiciones del mercado financiero y crediticio –nacional y europeo fundamentalmente– que en lo relativo a la estructura urbana ha consistido en un intenso flujo de capital en dirección a la periferia y su acumulación posterior en dirección a la centralidad, algo que demuestra la evolución a lo largo de las últimas décadas de los valores y precios inmobiliarios en la Almendra Central.

La pregunta que cabría hacernos a continuación es si la inversión pública en infraestructuras, y en especial el posterior esfuerzo de endeudamiento, es soportado por el conjunto de las clases sociales, ya sea en forma de recuperación a través de mecanismos de renta o ya sea en la producción del lugar. Por ello conviene a este respecto que repasemos las formas de la estructura de precios inmobiliarios de la Almendra Central, y las consecuencias que sobre el espacio social ha tenido. Así, si tomamos como referencia y apoyo las investigaciones de Roch y Fernández (Fernández Ramírez y Roch Peña, 2012), se pone de manifiesto cómo los valores inmobiliarios de los ámbitos donde se localiza la clase dominante han sufrido

endeudamiento de 2.194 €/habitante, lo que condiciona notablemente la inversión futura. En lo que a la investigación se refiere, esta deuda ha permitido una importante transformación urbana con la casi exclusiva inversión pública, no equiparable a ningún otro momento de la historia reciente de la ciudad, incluidas las grandes transformaciones sufridas en los años ochenta, una vez retornada la democracia al país.

5 Aunque son numerosos los convenios urbanísticos firmados en la periferia de Madrid, resulta más difícil su aprobación en el ámbito de la Almendra Central, por ser un espacio urbano consolidado con difíciles condiciones de gestión para el ámbito privado y con una difícil recuperación del capital inicial invertido. Muestra de ello es que los dos principales convenios urbanísticos aprobados –la demolición del estadio Vicente Calderón en el ámbito de Madrid-Río y la transformación del Paseo de la Dirección en el distrito de Tetuán– siguen en un estado de estancamiento en su desarrollo. Aún así, este tipo de convenio permite diferir la movilización de capital colectivo, algo necesario para administraciones con fuertes niveles de endeudamiento, como el Ayuntamiento de Madrid, pero también supone la renuncia de las mismas a la recuperación del capital colectivo invertido.

pocas variaciones y por exclusión han consolidado un espacio de representación de su clase que han extendido por el resto de la Almendra Central los valores hegemónicos que la caracterizan. Esta consolidación del espacio de representación dominante se ha producido con un esfuerzo relativamente pequeño de estas clases, pues la variación de precios inmobiliarios nos hablan de mínimas fluctuaciones. Al contrario, las capas populares y las clases medias y trabajadora han tenido que soportar un mayor esfuerzo por alcanzar la posición deseada y la representación de su espacio se realiza tomando como referencia los valores de las clases dominantes asentadas en la centralidad, al reproducir valores urbanos contenidos en el discurso de exclusividad y prestigio, tal y como iremos viendo más adelante. Como refuerzo de estas impresiones dejadas por la estructura de precios de Madrid y su Almendra Central es el mapa que representa la estructura de la inversión pública producida, que nos muestra cómo coinciden en los ámbitos de mayor acumulación de rentas privadas –expresadas en los precios inmobiliarios– con los de mayor acumulación de plusvalía colectiva. Consecuencia de estos mapas de acumulación es la facilidad que han demostrado estos ámbitos urbanos por extender sus características al resto de la Almendra Central y de la ciudad.

Estos mapas de acumulación nos dan idea de la construcción de un mosaico de precios en la Almendra Central que reflejan las aspiraciones de los individuos por reproducir un espacio de prestigio, algo que será reforzado por la inversión en el espacio de centralidad. Si bien los datos cuantitativos de inversión tienen una relevancia espacial, pues permiten la transformación de los parámetros urbanos existentes que facilitan la implantación de actividades, en estos momentos nos interesa más conocer cómo se ha realizado esta inversión en términos urbanos, es decir, en el tipo de inversiones que han determinado la producción de centralidad de Madrid. En este sentido, entendemos que la movilización de capital público se ha dado en torno a cuatro tipos de inversión con la que se ha transformado la estructura urbana. Esta clasificación no sólo atiende a cuestiones formales, sino que también se relaciona con parámetros de producción social. Las inversiones de capital han producido, además de un espacio físico, un espacio social que se referencia en los valores de prestigio y excelencia dominantes en el discurso urbano actual y que tienen su reflejo en la estructura de precios inmobiliarios de la Almendra Central.

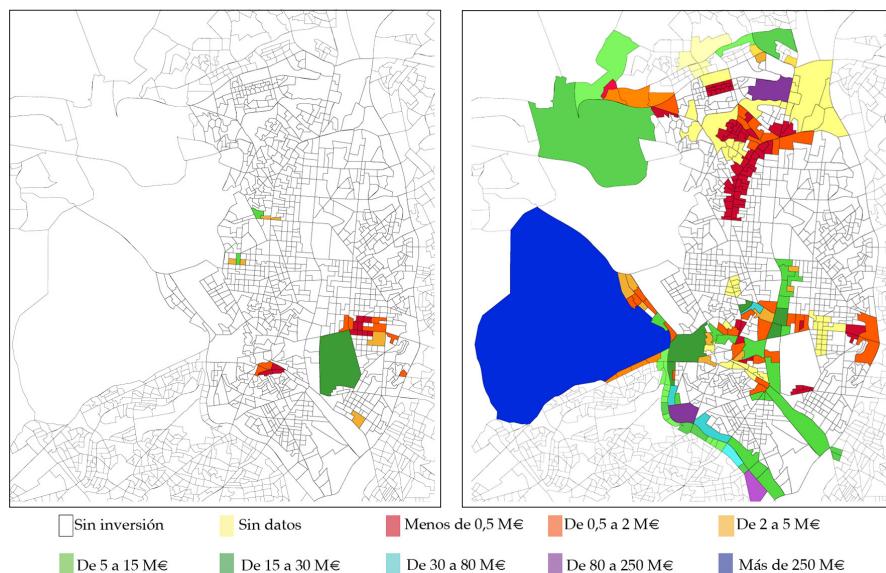


Fig. 1. Mapa de inversión global realizada en los años 2006 (izq.) y 2011 (dcha.).
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Madrid.

4. El fetichismo del espacio en la tipología de la inversión

La agrupación de los tipos de inversión los referiremos, pues, a transformaciones físicas, siempre que hayan sido facilitadores de la producción del discurso urbano en el que estamos referenciando la presente investigación, y que concretamos en los siguientes grupos:

- Infraestructuras necesarias para acometer reformas en la estructura física pero con consecuencias en la estructura social en ella implantada (ESTRUCTURA).
- Cambios de uso del espacio con el fin de producir estilos de vida y por tanto transformar la estructura urbana (USOS).
- Reforma de la imagen de la escena urbana adecuándola a los parámetros de prestigio y excelencia propios del momento (IMAGEN).
- Recuperación de edificios singulares para producir áreas especializadas y adecuadas al discurso urbano (ARQUITECTURA).

	ESTRUCTURA	USOS	IMAGEN	ARQUITECTURA
INVERSIÓN	4.223.275.315,36 €	60.895.218,78 €	207.261.329,14€	11.999.999,99 €
SUPERFICIE (m ²)	39.682.743,55	1.060.485,97	6.721.008,82	236.587,97
INVERSIÓN UNITARIA (€/m ²)	106,43 €	57,42 €	30,84 €	50,72 €

Tabla 1. Cuadro de inversiones ejecutadas por tipo de intervención. Período 1998-2011.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ayuntamiento de Madrid.

Al referenciar la inversión en torno a estos cuatro grupos, podemos comprobar dónde se concentran los esfuerzos inversores y por tanto evaluar sus consecuencias sobre la producción del espacio de centralidad. Indudablemente, la inversión absoluta viene condicionada por las obras de la M-30, de ahí la importante diferencia de la inversión en estructura con el resto de categorías consideradas. Sin embargo, resalta el hecho que también en cuanto a inversión unitaria es la que más esfuerzo inversor ha supuesto, pues se trata de inversiones que han transformado de forma sustancial la estructura urbana de Madrid, ya sea en infraestructuras o en proyectos de transformación urbana como la remodelación del Eje Recoletos Prado que pretende articular la centralidad de Madrid para una mayor atracción del turismo y el consumo interno de ocio. La inversión unitaria en Arquitectura también es significativa, pero debemos entenderla dentro de una lógica de reproducción de los valores de excelencia y prestigio, así como de ascenso social, puesto que se trata fundamentalmente de la recuperación de edificaciones para convertirlos en grandes aparatos culturales como Matadero Madrid, previsto por el Ayuntamiento de Madrid como principal motor cultural de la ciudad y en clara relación simbólica tanto con el Eje Recoletos Prado como con la recuperación del río Manzanares.

Sin embargo, los mapas de inversión resultantes nos dibujan una estructura de la acumulación de la plusvalía colectiva concentrada en la periferia de la centralidad y consolidando espacios segregados y de alta especialización en cuanto a los usos que en ellos se dan. Éste es un aspecto muy significativo de la inversión pública en Madrid, y nos permite afirmar que a partir de ella ha sido posible reforzar el significado simbólico de gran parte del centro histórico y producir nuevos espacios en donde se representan los valores hegemónicos de la globalización, especialmente aquellos ligados con la imagen, la exclusividad y el consumo.

La acumulación de capital público en la Almendra Central está siendo utilizada para la expansión geográfica de la centralidad para poder asumir con ello la expansión producida en las periferias de Madrid a lo largo de las dos últimas décadas. Esto supone un incremento de la acumulación de capital, pero debemos incidir en que no sólo se realiza ésta en términos económicos financieros –ya sea en forma de créditos, deuda o plusvalías del suelo–, sino que tiene también componentes sociales al estar afectando al régimen de propiedad –nuevos espacios de negocio como la operación Mahou-Calderón-Peineta son un buen ejemplo de ello– y también en términos culturales a partir de la acumulación de conocimiento e historia que está conduciendo a una normalización de los espacios centrales. De esta manera, la acumulación de capital económico y cultural está suponiendo una importante acumulación en términos simbólicos, lo que nos lleva a pensar que los proyectos desarrollados tienen una relevancia especial en la producción de capital

simbólico en el eje central de la Almendra Central, así como en el ámbito del río. A través de esta acumulación de plusvalía se ha reforzado el carácter fetiche de la centralidad madrileña, fortaleciendo ámbitos comerciales y turísticos, a través de la mejora de la escena urbana o a través de la recuperación de conjuntos arquitectónicos que han conseguido transformar el espacio urbano en el que se ubican.

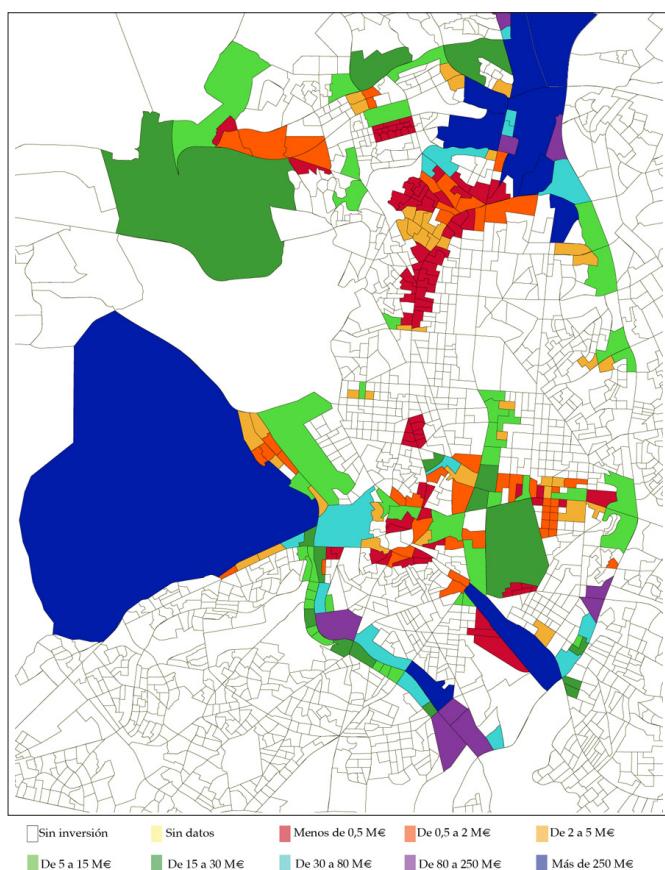


Fig. 2. Mapa sobre la inversión neta total municipal en el interior y los límites de la Almendra Central (1998-2012).

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ayuntamiento de Madrid.

En esta recuperación de espacios arquitectónicos debemos resaltar el papel que están jugando las Áreas de Rehabilitación Integral que se han puesto en funcionamiento a lo largo de la última década. La recuperación del patrimonio edificado e infraestructuras urbanas se ha intensificado en estos años, pero en lo que a nuestra investigación se refiere, tan sólo ha sido considerada la inversión en infraestructuras, ya que las ayudas directas concedidas a la rehabilitación de vivienda combinan aportación pública y privada, siendo difícil de evaluar su impacto

en los términos de capital colectivo que estamos planteando en la investigación. A pesar de ello, la repercusión de estas ayudas a la rehabilitación de vivienda son una muestra de la influencia que la inversión pública tiene sobre el sistema de precios inmobiliarios, pero especialmente sobre la producción del discurso de excelencia, pues las áreas de rehabilitación han jugado un papel más de recuperación de espacio simbólicos que de incidencia directa sobre el sistema de precios.

Tal y como decimos, la inversión pública está fuertemente relacionada con la estructura de precios inmobiliarios, pero también con la estructura de producción de capital y que para el presente trabajo hemos referenciado en torno al Producto Interior Bruto (PIB), de tal manera que las importantes movilizaciones de capital público han determinado una importante producción de capital privado. Es evidente que la repercusión de la inversión pública no queda reflejada en el mismo año de su realización, y por ello, debemos esperar algo de tiempo para ver las consecuencias de la inversión pública en relación al capital privado producido. Indudablemente esta relación supone una evidente pérdida de las plusvalías colectivas, puesto que no ha existido una recuperación de éstas a través de otros mecanismos, ni urbanos ni financieros, que permitieran la recuperación del esfuerzo colectivo realizado para transformar la Almendra Central y producir el espacio simbólico de prestigio que se perseguía y que refuerza la capacidad del espacio por reproducir capital.

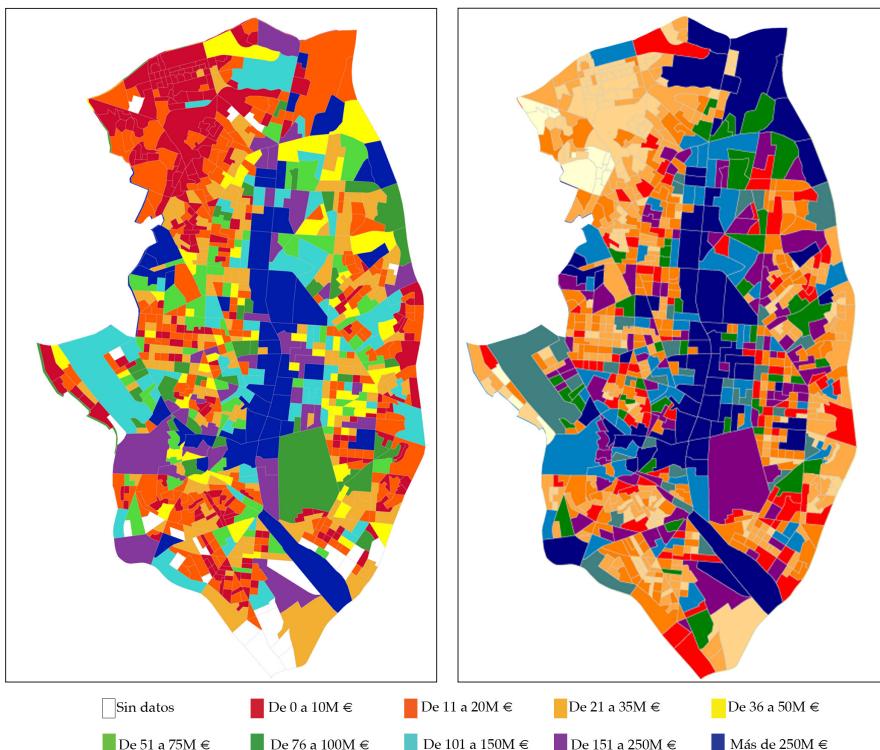


Fig. 3. Mapa sobre valores absolutos del PIB en la Almendra Central. Años 2004 (izq.) y 2008 (dcha.).
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Los mapas de producción de capital (PIB) puestos en relación con los mapas de inversión nos trasladan una imagen de la Almendra Central como espacio de reproducción de los parámetros de la globalización, puesto que los mayores ámbitos de inversión coinciden en gran medida con los ámbitos de mayor producción de capital, elementos que no podemos disociar si tenemos en cuenta la apreciación de que la inversión en la imagen urbana es empleada para reforzar el valor simbólico de la producción de capital. Esto nos llevaría a plantearnos si el importante esfuerzo colectivo por transformar la centralidad de Madrid, nos da alguna muestra de cuáles han sido las consecuencias sobre la estructura y morfología.

Estos datos son meros valores monetarios que situados en un plano abstracto de análisis sólo demuestran la movilización de capital producido, pero no las consecuencias que sobre el espacio urbano ha tenido. Para intentar comprender el alcance de los cambios producidos debemos trasladar estos valores al espacio físico, verificar cómo han ido produciéndose las inversiones, en qué grado y en qué ámbitos. La especificación de los tipos de proyectos realizados son una necesaria aproximación a la estructura urbana de acumulación de las plusvalías colectivas y muestran la estrecha relación existente entre el capital y la producción del espacio, de tal manera que se transforman las formas de vida urbanas y se producen espacios simbólicos de representación de la posición social de los individuos.

5. Operaciones de transformación de la Almendra Central

Con el enmarque anterior y el análisis de los diferentes mapas de acumulación, tenemos que considerar la implicación que han tenido los diferentes tipos de inversión sobre la morfología de centralidad. Como hemos indicado anteriormente, las inversiones en estructura e imagen urbana acaparan el mayor volumen de acumulación de la plusvalía colectiva en la Almendra Central, por lo que vamos a detenernos en estas operaciones. Sin lugar a dudas, la más significativa y la operación que mayor incidencia ha tenido en las últimas décadas es la transformación de la M-30, aunque no debemos obviar la relevancia de operaciones en marcha como la conversión residencial de la zona industrial de Méndez Álvaro, la prolongación hacia el norte del Paseo de la Castellana (aún en fase de aprobación) o la operación de las Cuatro Torres en el límite norte de la M-30.

Tal y como nos indica Harvey, este tipo de inversión y los proyectos de estructura urbana que de ella se derivan suponen una modificación importante de la morfología física, social y económica de la centralidad urbana. En el caso de Madrid, además de este tipo de implicaciones, hemos de señalar el reforzamiento del papel de la centralidad como espacio de acumulación de capital a través de la acumulación simbólica que representan estas operaciones. Esto es determinante para la revalorización monetaria de los espacios residenciales, de trabajo y de ocio, no sólo de las zonas más próximas a cada uno de los proyectos desarrollados, sino también del conjunto de la Almendra Central, tal y como hemos visto anteriormente.

	PROYECTO	APROB.	EJEC.	PPTO.
PROYECTOS DE ESTRUCTURA URBANA				
E.01	Soterramiento de la M-30	2003-2007	2003-2007	3.083.569.000 €
E.02	Plan especial Madrid-Río	2003-2007	2003-2007	670.357.276 €
E.03	Plan especial Recoletos-Prado	2005	2007-2012	20.936.959 €
E.04	Adecuación de la movilidad urbana (Túneles viarios)	2004-2008	2006-2009	250.245.330 €
E.05	Prolongación del Paseo de la Castellana	2011	Sin ejecutar	11.000.000.000 € ⁶ (Previsión)
E.06	Anillo distribuidor Cuatro Torres	2005	2007	111.808.800 €
PROYECTOS DE IMAGEN URBANA				
I.01	Ejes comerciales	2006	2012	42.833.817 €
I.02	Remodelación calle Serrano	2006	2010	106.000.000 €
I.03	Plazas de representación	2006	2007	10.157.593 € (incompleto)
I.04	Remodelación eje Santo Domingo-Callao	2006-2008	2009-2010	11.526.874 €
I.05	Remodelación ejes peatonales	2007	2008-2009	8.800.943 € (incompleto)
I.06	Supresión paso elevado de Cuatro Caminos	2003	2005	27.942.100 €
PROYECTOS DE CAMBIO DE USO DEL ESPACIO				
U.01	Remodelación de la plaza de Barceló y nuevo mercado	2008	2014	51.836.000 €
U.02	Remodelación de la plaza de Tirso de Molina y mercado de flores	2005	2006	2.340.735 €
U.03	Intercambiador de plaza de Castilla	2008	2009	1.453.009 €
U.04	Remodelación de la plaza y el mercado de La Cebada	En desarrollo		

Tabla 2. Principales proyectos e inversión en las operaciones de transformación de la Almendra Central.
Fuente: elaboración propia a partir de datos municipales.

El reforzamiento simbólico de la Almendra Central se inicia con las fuertes inversiones en movilidad que desde los años 80 se han venido produciendo, transformando la estructura de actividad de la centralidad urbana, las formas de uso del espacio central y la relación centro-periferia en términos generales. La acumulación de actividad y capital ha exigido el cambio del discurso para lograr la adaptación de las redes de movilidad a facilitar el acceso físico y permitir entonces la modificación de las pautas de vida, acordes a las necesidades de consumo y ocio dirigido de la sociedad de la globalización.

Este hecho podemos verlo más evidente a partir del año 1998, justamente tras la aprobación del Plan General de 1997. A partir de este momento, se realiza una cantidad relevante de inversiones relacionadas con la movilidad y que tenían

⁶ Aunque queda reflejada en la tabla de inversiones, al tratarse de una previsión no ejecutada todavía, no se ha considerado a la hora de realizar los mapas de acumulación. Sí se ha reflejado en la tabla para señalar la importancia relativa de este proyecto en las pretensiones de expansión de la centralidad hasta los límites de la M-30.

como objeto principal la facilidad de comunicación desde la periferia residencial a la Almendra Central, principal destino laboral de las capas medias madrileñas que ya habían comenzado su abandono de los espacios centrales y su traslado a los desarrollos residenciales metropolitanos. Así, entre los años 1990 y 2000 se acometieron la mayor parte de las infraestructuras de comunicación que permitieron los desarrollos residenciales de la periferia, tales como autovías de gran capacidad, carriles de especialización de transporte (Bus-VAO, fundamentalmente), túneles de conexión para el acceso al interior de la Almendra, pero también las sucesivas prolongaciones del Metro.

Reflejo de estas inversiones es la intensidad de desarrollo de la periferia, ya que no hubiera sido posible el traslado de población desde los ámbitos centrales hacia la periferia urbana y metropolitana sin la inversión en infraestructuras de transporte (López de Lucio, 1999). La transformación del trabajo, en la línea que nos plantean diversos autores, como Sennett (2000), tiene también consecuencias importantes sobre la centralidad, no sólo por el cambio de concepto y las relaciones de clase de él derivadas, sino porque se produce un traslado del empleo hacia la periferia, al tiempo que la centralidad se concentra la representatividad del capital, la imagen que trasladar al mundo financiero. Prueba de ello es la estructura de producción de capital que veíamos más arriba, donde el eje norte-sur de la Almendra Central concentra la sede de empresas, pero donde en gran parte de los casos sus principales centros de empleo se encuentran en la periferia. Se inicia por tanto en la última década del siglo pasado un importante proceso de movilización de recursos –humanos, ambientales, económicos y financieros– que van a determinar el carácter de exclusividad de la centralidad mediante el traslado de las capas medias y populares de la sociedad hacia una periferia dotada de la representación del ascenso social pero carente del prestigio que dota la centralidad urbana.

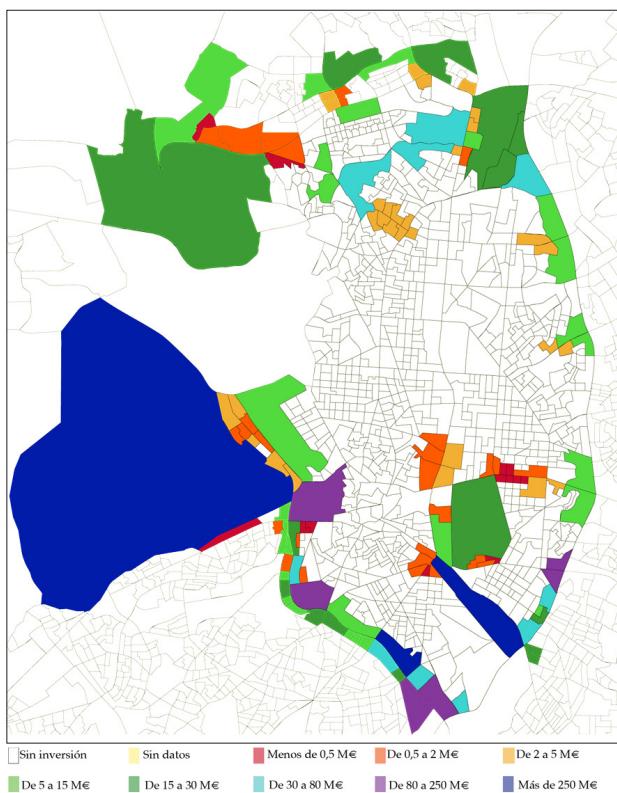


Fig. 4. Mapa sobre inversión en infraestructuras entre los años 1998 y 2011.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ayuntamiento de Madrid.

Esta intensidad inversora en infraestructuras de transportes se va sosteniendo en un discurso de la accesibilidad y la movilidad que dificulta cualquier planificación desde el aparato jurídico-institucional y donde los tradicionales instrumentos de planificación son apartados o adaptados a las condiciones requeridas por la globalización para facilitar la producción de capital fijo que transforme el capital ficticio y financiero. Sin embargo, como ya hemos visto, el discurso de la globalización en torno a la exclusividad y al ascenso social va trasladando los parámetros de inversión y así, a partir de 2003 se produce un cambio en la estrategia de inversiones en infraestructuras. Se varía sustancialmente el discurso, aprovechando para ello los propios documentos municipales que informan o desarrollan dichas inversiones, con un cambio en la terminología y en los argumentos, haciéndolos tender a consolidar el discurso de excelencia y prestigio de la centralidad urbana. De ahí que comiencen a utilizarse conceptos que justifican la calidad de la centralidad respecto de la periferia, la asimilación de conceptos que permiten descifrar el discurso de prestigio y se resaltan las infraestructuras como elementos con potencial transformador de las condiciones de vida y las formas de uso de la centralidad urbana (Ynzenga, 2005). El hecho de que la inversión se concentre fundamentalmente en la M-30 (soterramiento parcial, mejora de accesos,

incremento de la capacidad, etc.) contribuye a este cambio de discurso urbano, pero también condiciona otras operaciones de importancia para la conexión entre la centralidad y la periferia.

6. La inversión simbólica en las vías urbanas

Con el cambio del discurso acerca de las infraestructuras se produce el cambio en la tipología de inversión, dando mayor relevancia a la inversión en imagen y transformación de usos de la centralidad. Así, se interviene fundamentalmente en las peatonalizaciones de amplias zonas centrales, la transformación de los mercados municipales⁷ (Ayuntamiento de Madrid, 2007), en el cambio de imagen de los ejes peatonales y comerciales y en la transformación de numerosas plazas para dotarlas de una representatividad y singularidad que rompieran con su pasado más ligado a las capas populares.

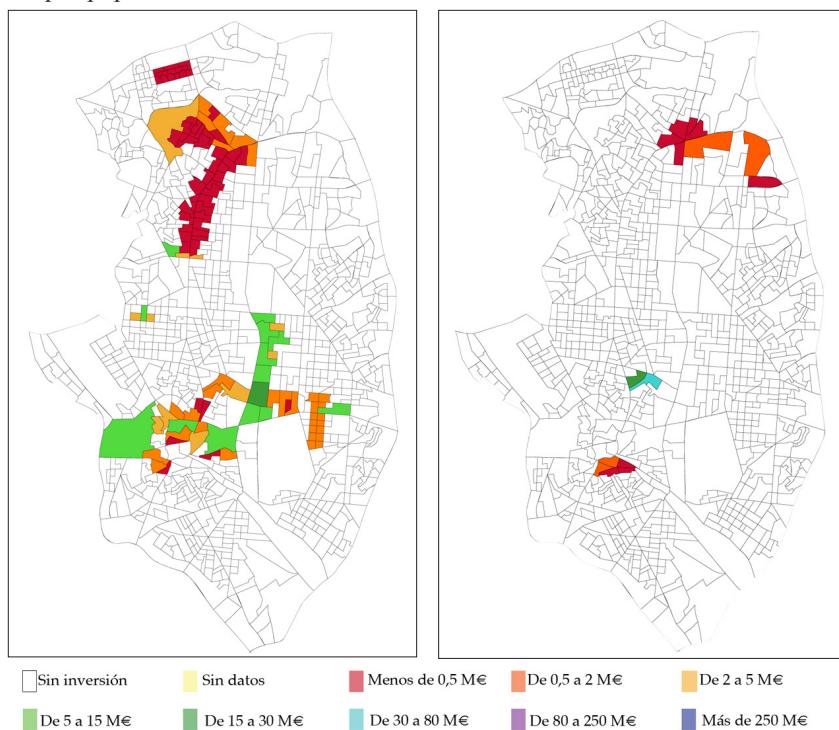


Fig. 5. Mapa sobre la inversión municipal en la imagen (izq.) y la escena urbana (dcha.) entre los años 1998 y 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ayuntamiento de Madrid.

⁷ El caso más paradigmático es el Mercado de San Miguel, reconvertido en centro de ocio y restauración. Aunque la intervención municipal fue decisiva para la reconversión de este mercado tradicional situado en el centro de la ciudad, su titularidad es completamente privada. Sin embargo, con la referencia de esta intervención, el Ayuntamiento de Madrid, aprobó la reconversión de varios mercados municipales bajo el Plan de Reforma de los Mercados de Abastos, con el objeto de reconvertir en centros de ocio algunos de ellos.

Este tipo de proyectos ha supuesto el mayor proceso de acumulación de plusvalía colectiva de todos los desarrollados desde 2003, ya que en la idea de búsqueda de la excelencia se ha trazado una línea de conexión entre la imagen urbana y su capacidad para delimitar la posición y el prestigio social, de tal manera que, al igual que la imagen del cuerpo revela una posición social, la imagen urbana revela la aspiración de un espacio físico por reflejar las posiciones sociales de sus usuarios. Esto lleva a que el espacio físico atraiga no sólo aquellas actividades que facilitan el reflejo de la posición social, sino la acumulación de un capital simbólico que determine el prestigio a partir del uso del espacio. Sin duda alguna, ésta es la principal de las pretensiones derivadas de la remodelación del eje de la C/ Serrano, principal vía de la representación de la clase dominante de Madrid. De esta manera, imagen y uso quedan íntimamente relacionadas en la búsqueda de la aspiración de una posición social de los individuos que en el espacio interactúan.

Por otro lado, debemos reseñar el esfuerzo por convertir parte de la centralidad de Madrid en centro de atracción para la moda, hecho posible gracias a la importante reforma urbana que ha supuesto numerosas peatonalizaciones o mejoras peatonales en calles con una fuerte tradición e implantación popular. Este recurso a la peatonalización tiene como consecuencia el refuerzo de unos valores que priorizan el consumo frente al uso diverso y heterogéneo de la centralidad, impidiendo cualquier otra actividad o uso que pretendiera un uso no mercantil del espacio urbano⁸. Así la peatonalización de diferentes tramos del área central han concluido en la constitución de un eje de representación colectiva del consumo que permite transitar sin apenas obstáculos físicos entre las zonas más exclusivas del ensanche burgués del siglo XIX hasta la representación del poder institucional en la Plaza de Oriente, frente al Palacio Real del siglo XVIII.

7. Algunas consideraciones finales

La investigación acerca de las inversiones públicas en infraestructuras urbanas nos debe hacer prestar atención al papel mediador del Estado en el capitalismo actual, toda vez que la inversión pública se traduce en deuda que está permitiendo diferir en el tiempo las pérdidas de las organizaciones capitalistas en este contexto de crisis sistémica. Esta mediación se produce en términos de desposesión, puesto que la financiarización de la inversión está viéndose acompañada por el desmantelamiento del bienestar construido durante los años del fordismo. Así es como se agudizan los niveles de desposesión de las capas populares y clases trabajadora de Madrid en relación a la clase hegemónica, y no sólo a sus capas dirigentes. Los importantes esfuerzos colectivos en la inversión no han supuesto un retorno ni en capital económico ni en capital simbólico. Al contrario, gran parte de los espacios tradicionales han sido transformados en espacios de ocio y consumo

⁸ Debemos reseñar, como no puede ser de otra forma, que la última aportación inversora del Ayuntamiento de Madrid a este tipo de acumulación simbólica y uso mercantilizado del espacio público se centra en los proyectos de Canalejas y de la Plaza de España. Ambos proyectos suponen la reconversión de edificios emblemáticos de Madrid en centros hosteleros, de ocio y consumo, dirigido a las clases dominantes y a un turismo de altos niveles económicos. Ambos proyectos son un símbolo para el uso mercantil de la ciudad y la desposesión económica y simbólica que están soportando las capas populares y medias de Madrid.

en donde su acceso queda fuertemente limitado a la capacidad de consumo de los individuos.

Las inversiones que hemos ido detallando en el presente artículo han permitido un cambio de la escala de la acumulación, ampliando la centralidad para favorecer una ampliación geográfica de la acumulación, en donde las nuevas geografías aparecidas tienen un papel de reproducción de capital y aparecen nuevas competencias entre unidades urbanas.

Así es como las fuertes inversiones en las infraestructuras derivadas del soterramiento de la M-30 han supuesto un esfuerzo colectivo importante que sin embargo han servido para establecer una nueva barrera simbólica en Madrid, en donde el río queda recuperado para reforzar la imagen del ascenso social, la representación de los valores hegemónicos escenificados a partir de la exaltación del prestigio, propio de la sociedad de la globalización.

Esta inversión pone de manifiesto que los recursos colectivos, las plusvalías producidas, son reincorporadas al “círculo” de rentas privadas a través del gasto público en infraestructuras y escena urbana, impidiendo aquellas inversiones en equipamientos colectivos de equilibrio social –tal y como nos demuestran los análisis llevados a cabo en el avance del nuevo Plan General de Madrid–. Además de esta consideración económica, este tipo de inversiones han supuesto un importante transformación de la centralidad urbana en términos simbólicos, y por tanto en la referencia que los individuos tienen sobre ella.

De hecho, la ciudad que se ha ido construyendo es la referencia de una sociedad de “iguales”, expoliada para suprimir la imagen del conflicto existente, a base de la desposesión persistente de las capas populares y su exclusión de los espacios centrales de la ciudad, donde se representan los valores de la nueva sociedad del ascenso social a través del consumo. Ausente de planificación real, se produce una centralidad de Madrid en donde las actividades quedan condicionadas por el turismo y el intercambio financiero, desterrando con ello cualquier otra forma de producción que tenga como objetivo el sostenimiento a unas formas de producción diferentes a las dominantes, pues de esta destrucción creativa depende en gran medida la posibilidad de acumulación sin fin del capitalismo.

8. Bibliografía

- AGLIETTA, M. (2001): “El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social” en *New Left Review*, núm. 7, pp. 16-70.
- ARRIGHI, G. (2007): *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Akal, Madrid.
- ARRIGHI, G. (2000): “Las expansiones financieras en su perspectiva histórica mundial: réplica a R. Pollin” en *New Left Review*, núm. 5, pp. 137-142.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1997): *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.

- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2007): *Plan Municipal de Innovación y Transformación de los Mercados de Madrid: 2003-2007, Cuatro años impulsando el Comercio*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- BOURDIEU, P. (1998): *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Taurus, Madrid.
- BOURDIEU, P. (2003): *Las estructuras sociales de la economía*. Anagrama, Barcelona.
- CAMPOS VENUTI, G. (1981): *Urbanismo y austeridad*. Siglo XXI, Madrid. (Ed. orig.).
- FERNÁNDEZ RAMÍREZ, C. y ROCH PEÑA, F. (2012): “La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana. Madrid, bajo la lógica inmobiliaria de la acumulación-desposesión” en *Urban (NS)*, núm. 3, pp. 45-63.
- HARVEY, D. (2013): *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal, Madrid. (Ed. orig.).
- HARVEY, D. (2007): *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Akal, Madrid.
- HARVEY, D. (2007): *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI, Madrid. (7^a ed.).
- LÓPEZ DE LUCIO, R. (1999): *Madrid 1979-1999. La transformación de la ciudad en veinte años de ayuntamientos democráticos*. Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid, Madrid.
- LACALLE, D. (2006): *La clase obrera en España*. El Viejo Topo / Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid.
- LEFEBVRE, H. (1991): *Critique of everyday life*. Verso editions, London.
- LEFEBVRE, H. (1976): *La revolución urbana*. Alianza, Madrid. (Ed. orig.)
- OBSERVATORIO ECONÓMICO (2007): *Impacto económico de las infraestructuras viarias de la Ciudad de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- OYARZÁBAL DE MIGUEL, J. (2010): “La revitalización del centro de la ciudad de Madrid” en *Barómetro de economía de la ciudad de Madrid*, núm. 23, pp. 75-86.
- ROCH PEÑA, F. (2008): “La deriva patológica del espacio social en el modelo inmobiliario neoliberal madrileño”, en *X Coloquio Internacional de Geocrítica*, 26-30 de mayo de 2008, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- ROCH PEÑA, F. (2012): “Re-hab”, en *Soberanía, población y ciudad*, fecha de consulta: 5 de abril de 2015, disponible en <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/síntesis-de-resultados-rehab/>
- SENNETT, R. (2000): *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Anagrama, Barcelona. (2^a ed.)
- SEVILLA BUITRAGO, Á. (2008): “La ciudad y el eclipse de la experiencia” en *Polis*, núm. 7 (20), pp. 151-177.

SEVILLA BUITRAGO, Á. (2012): “Urbanismo y reproducción social. Una introducción a su historia” en *Cuadernos de investigación urbanística*, ene-febr. 2012.

YNZENGA, B. –ed.– (2005): “*Entorno a la M-30*. Fundación COAM, Madrid.

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 Francia¹– 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 Zinn². 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.

¹ 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.

² 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)³.

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: *rénovation* (renovación)

³ 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* (cambio⁴). *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 Ministerio⁵. 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 “dificiles” 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.

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

⁵ 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 2⁶. 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 habría 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

⁶ “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. Euromediterranée, 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 megalomaníaco (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”⁷.

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 “metropolitización” 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 reconvertidos⁸. 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

⁷ Para una presentación oficial, ver: www.giant-grenoble.org/

⁸ Para una presentación oficial, ver: 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 resuelvan 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 Euromediterranée, 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 ricos⁹. 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 paquebotes 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” marselesa 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

⁹ Para una presentación oficial, ver : 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 m² 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, mánagers 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, Itaca.
- 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

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.

SUELO URBANO Y SEGREGACIÓN RESIDENCIAL: HACIA UNA AGENDA DE INTEGRACIÓN SOCIAL PARA ZONAS CENTRALES METROPOLITANAS CHILENAS

URBAN LAND AND RESIDENTIAL SEGREGATION: TOWARDS A SOCIAL INTEGRATION AGENDA FOR CHILE'S METROPOLITAN CENTRAL AREAS

Ernesto LÓPEZ MORALES*

RESUMEN

El análisis de la segregación residencial en áreas metropolitanas chilenas permite visualizar: a) los altos precios de suelo en zona central generan expulsión de la vivienda social a periferias distantes, b) un rol “pro-empresarial” de los aparatos públicos, funcional a los altos márgenes de acumulación privada de renta de suelo, y c) un mercado de producción de vivienda nueva en suelo central que excluye a los dos quintiles más bajos de la población, pero que goza de financiamiento público en infraestructura y subsidios a la demanda de clase media. El artículo propone la necesidad de un urbanismo más inclusivo, con una política de utilización del suelo central para localización de vivienda social, articulada con una gestión supra-municipal de zonificación del suelo metropolitano, incluyendo espacios centrales y periféricos, y un nuevo trato de financiamiento para la vivienda social extraído de los altos márgenes de ganancia inmobiliaria actualmente existentes.

Palabras clave: suelo urbano central, segregación residencial, áreas metropolitanas, vivienda, pro-empresarialismo urbano, expulsión, integración social.

ABSTRACT

An analysis of Chile's residential segregation of metropolitan central areas shows that: a) expensive land prices in the centre expel the geographical location of social housing towards distant peripheries, b) an entrepreneurial role deployed by public apparatuses allows ground rent accumulation by the private sector, and c) a housing market operating in inner land excludes the two lowest quintiles of the population, insofar as the state supplies the existing infrastructure and subsidizes the middle-class demand. This article proposes a more inclusive urbanism, including a policy of inner land management aimed to host social housing production, both in the centre and periphery, related to supra-municipal management of land zoning, and a “new deal” aimed to finance the inclusion of low-income housing in inner land, based on state-led, land value capture from the currently highly profitable real estate activity.

Keywords: urban inner land, residential segregation, metropolitan areas, housing, urban entrepreneurialism, displacement, social integration.

* Ernesto López Morales (elopez@uchilefau.cl) es doctor en Planificación Urbana, Departamento de Urbanismo, Universidad de Chile (Chile) e investigador asociado del Proyecto COES, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (Grant CONICYT/FONDAP/15130009) y Red Contested Cities (Grant FP7-PEOPLE-PIRSES-GA-2012-318944).

1. Introducción

En el año 2014, Chile alcanzó un PIB per cápita de US\$ 19.000 (PPP) que, pese a la desaceleración de 2013, lo sitúa por segundo año consecutivo a la cabeza de los países latinoamericanos, pero aún con una persistente desigualdad en el ingreso (por ejemplo el 0,1% de la población acumula el 15% del PIB) y un índice GINI que lo sitúa cuarto en Sudamérica. Asimismo, Chile tiene la cuarta población más urbanizada del subcontinente, después de Venezuela, Uruguay y Argentina, con casi un 90% de su población viviendo en ciudades y poco menos de un 55% residiendo en los tres conglomerados principales, a saber las áreas metropolitanas del Gran Santiago, Valparaíso y Concepción. Estas ciudades históricamente han reproducido la mayor segregación espacial a nivel país, en enclaves residenciales de bajos ingresos localizados generalmente en extensas comunas periféricas, altamente homogéneas en su composición socio-económica, de menor calidad de suelo, y menor acceso a servicios, equipamiento y movilidad respecto a la media metropolitana. Por otra parte, cerca del 80% de los residentes urbanos chilenos cuentan con tenencia formal de su vivienda (MINVU, 2008), producto de una política pública históricamente orientada a la propiedad.

El Área Metropolitana del Gran Santiago (AMGS), capital nacional, concentra una población de 6,5 millones de habitantes (40% del país), un crecimiento poblacional 1% anual y una densidad bruta de 90 habitantes por hectárea. Esta metrópolis aparece hoy como el espacio urbano más significativamente segregado del país, y con una tendencia estructural persistente a la segregación residencial con expulsión de los segmentos pobres a la periferia regional cada vez más lejana (Hidalgo *et al.*, 2007). Desde la década de 1980, la segregación urbana ha aumentado de la mano de un mercado de vivienda crecientemente privatizado, dependiente de subsidios estatales, y en el cual el consumo de suelo barato para el desarrollo inmobiliario es un imperativo para hacer “calzar” los aportes de subsidios estatales con márgenes suficientes de utilidades privadas (OCDE, 2012).

En términos económicos, el tema es de proporciones mayúsculas. Desde 1970, los sectores de la construcción e inmobiliario en Chile significan conjuntamente alrededor de un 13% del PIB nacional, mientras que el sector servicios ha crecido desde un 19,7% (1970) a un 32% (2010) del PIB. Las inversiones en estos sectores se concentran mayoritariamente en los espacios urbanos más extensos y segregados del país, y ambos sectores, por sí solos, representan un 50% del PIB del país, también con una gran incidencia en la generación de empleo. Los problemas sociales en Chile son económicos, luego urbanos, y en gran medida metropolitanos, y contrarrestar la segregación residencial aparece como un tema crucial de política económica, educacional y de transporte, entre otras materias, para el Chile de hoy, siendo también temas principales a resolver por la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, en aplicación desde el año 2014 (MINVU, 2014).

El presente ensayo entrega evidencias de las dinámicas históricas y actuales de formación de la segregación social en zonas metropolitanas chilenas, a saber: a) una producción de vivienda totalmente privatizada subsidiada por el Estado y que se localiza en la mayoría de los casos en zonas periféricas, según determina la estructura de precios de suelo; b) un rol “pro-empresarial” de los aparatos públicos

y municipios metropolitanos, funcional a los altos márgenes de acumulación de renta de suelo esperados por el sector inmobiliario, y c) un mercado de producción de vivienda nueva en suelo central y pericentral, excluyente de los dos quintiles más bajos de la población, con financiamiento público de la infraestructura existente y subsidios, pero con absorción de la renta de suelo casi íntegramente por parte del sector privado. Los apartados siguientes desarrollan sucitamente un estado del arte de las desigualdades socio-espaciales metropolitanas en Chile y los efectos de la actual política de explotación inmobiliaria en suelo central. La sección final del ensayo aporta conclusiones hacia: i) la necesidad de implementar un urbanismo socialmente más inclusivo a través de la utilización del suelo central metropolitano para localización de vivienda social, aprovechando sus altos niveles de accesibilidad y equipamiento existentes; ii) una gestión más integral del suelo urbano que supere el rol actualmente “pro-empresarial” de los aparatos estatales y municipales metropolitanos, que actualmente compiten por la atracción de las energías inmobiliarias a su territorio, y iii) un nuevo trato de financiamiento de los aportes fiscales y privados a la inclusión de vivienda social en zonas centrales, extraído de los altos márgenes de ganancia inmobiliaria actualmente existentes, con el fin de absorber los mayores costos de suelo central (por lo bajo, un 500% más alto respecto al suelo en periferia).

2. Segregación en la periferia: la histórica producción de la desigualdad urbana en el Chile metropolitano

Parece una regla común en América Latina, y quizá en todo el espectro global del capitalismo urbano actual, que el suelo urbano de menor precio es aquel donde se concentran los pobres, y siempre junto a las peores condiciones ambientales, de infraestructura y acceso a bienes públicos. La segregación urbana en Chile es hoy una de las más avanzadas en el subcontinente latinoamericano y la más acentuada entre países socios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2012); ésta multiplica los problemas de acceso a una educación de calidad (igualmente estratificada por precio y barrio), exclusión étnica (la mayoría de los inmigrantes son pobres y no tienen acceso a vivienda y suelo de calidad, y no hay políticas de vivienda orientadas a este segmento que se calcula suma el 2,5 % de la población nacional), transporte y movilidad (los segmentos sociales pobres viven más lejos, viajan más tiempo y en peores condiciones hacia el trabajo o estudio), ausencia de equipamientos y bienes públicos (parques y servicios de salud segregadamente distribuidos), zonas de riesgo (el incendio de Valparaíso, en abril de 2014, como el caso más reciente), insuficiente dotación de seguridad urbana (que es en gran medida dependiente del presupuesto municipal), etc.

La producción de altos niveles de segregación en Chile es histórica. Desde el siglo XIX, la concentración segmentada de población en grandes bloques urbanos periféricos fue un efecto sistemático de la industrialización de las tres principales ciudades chilenas de Santiago, Concepción y Valparaíso (Espinoza, 1988) y la acentuada migración campo-ciudad con ello aparejada. El Estado chileno tuvo también, durante el siglo XX, una enorme dificultad para independizarse de los incrementos especulativos de precios de suelo privado, necesario para la construcción de habitación popular, lo que en rigor mermó la capacidad económica

y de gestión del Estado para cubrir un déficit de vivienda creciente y controlar la expansión urbana (Peterman, 2006). Luego la tendencia a la segregación periférica se acrecentó durante las décadas de 1970 y especialmente 1980, de la mano de acciones públicas altamente ideologizadas respecto al rol del mercado como el sistema supuestamente más eficiente de asignación de recursos. Estas acciones fueron orientadas a la desregulación del suelo periférico (por ejemplo la Política de Desarrollo Urbano decretada bajo la dictadura militar en 1979) que consagró la liberalización del suelo periférico, e instauró dos modelos de localización periférica de vivienda:

- Por una parte, vivienda orientada a segmentos de bajos ingresos en las periferias entonces más distantes y de menor calidad ambiental, sumado a un Estado oferente de lotes servidos con “casetas sanitarias”, un incipiente sistema de subsidios estatales posteriormente asociado a una mecánica de endeudamiento paralelo en la banca privada, y una política pública de erradicación de hogares pobres previamente emplazados en áreas metropolitanas de alto estatus, aplicada entre 1979 y 1985;
- Por la otra, las áreas circundantes a las tres mayores metrópolis fueron progresivamente fraccionadas en parcelas de agrado, posibilitadas por el instrumento DL 3516 del Ministerio de Agricultura, lo que desde entonces ha implicado una alternativa factible de localización habitacional para proyectos inmobiliarios en baja densidad y alto consumo de suelo, dependientes de movilidad privada, con inversiones estatales en autopistas urbanas y regionales que han mejorado notablemente la accesibilidad a esos lugares, pero a la vez con un alto costo ambiental y de recursos públicos.

Autores locales como Sabatini *et al.* (2012) plantean que el propio mercado inmobiliario privado de viviendas unifamiliares, orientado a segmentos medios y medio-altos, estaría tendiendo por sí solo a una “reducción de la escala geográfica de la segregación”, producto de su localización, en suelo periférico tradicionalmente de bajo costo, produciendo un acercamiento geográfico entre residencia de clase media y media-alta y sectores populares originalmente residentes. Sin embargo, aún no existe evidencia para verificar que este “acercamiento geográfico” y la disposición de los nuevos residentes a localizarse cerca de los pobres urbanos, realmente generen mayores niveles de interacción social y oportunidades de desarrollo humano para los residentes originales de bajos ingresos tradicionalmente segregados. Incluso la proliferación de condominios cercados (dependientes de ferreos sistemas de seguridad privados y movilidad privada) no hace más que corroborar la ausencia de integración social en estas periferias, aunque tampoco se debe descartar que la atracción de servicios y equipamientos privados pagados a estos barrios, que generan los residentes de mayor estatus podrían implicar algún grado de beneficio para los residentes originales.

Por su parte, el Estado chileno, desde 1997, ha acometido varios intentos de zonificar por decreto “mixturas sociales” en periferias metropolitanas, a través de normativas orientadas a promover Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC), mega emprendimientos inmobiliarios y de servicios de varios miles de unidades construidas, utilizando la modalidad de “zonificación condicionada” de

suelo, es decir, promoción de integración social en enclaves de vivienda orientada a segmentos medios y altos, con márgenes de vivienda social exigida desde un 5% hasta un 12% del área del proyecto, a cambio de potestades, delegada al sector privado en la zonificación de usos de suelo y márgenes de constructibilidad. Sin embargo, esta política suscitó consecutivos fracasos en la aprobación de dichos instrumentos, ya que la batería de propuestas legales definidas en los años 1997, 2003 y 2013 no fueron aprobadas legalmente, o se encuentran en letra muerta, al no haber capacidad ni interés por parte del sector privado en construir algunos de estos emprendimientos de “integración” aunque ya cuenten con aprobación para ello.

3. Negocio inmobiliario especulativo en suelo central: reposblamiento con recomposición ascendente de clase

En paralelo, desde mediados de la década de 1980, el Estado chileno ha sido activo en intentar repoblar el centro de Santiago, luego los de otras regiones metropolitanas nacionales, sin necesariamente postular como objetivo el generar mixturas sociales, pero sí con el objetivo declarado de atraer segmentos medios a suelos centrales, recomponer tejidos urbanos físicos deteriorados y combatir el “despoblamiento” de estas zonas. Si bien al año 2002, un 40% de la población metropolitana de Santiago continuaba viviendo en las 11 comunas centrales y pericentrales de Santiago, mayormente población correspondiente a los dos quintiles de menores ingresos del país (INE, 2002), es un hecho que las tasas de variación poblacional intercensal, que al 2002 eran negativas para todos estos distritos, se recompusieron al año 2012, en la medida en que 7 de estas 11 comunas mostraban tasas positivas de variación poblacional. Fue sustancial para ello la aplicación de un Subsidio de Renovación Urbana, existente desde 1991, para la adquisición de viviendas de tamaño inferior a 140 m², denominadas paródicamente como “económicas”, dentro de un polígono central definido como Zona de Renovación Urbana de 8.500 hectáreas y un monto máximo a cubrir de 10% del precio de venta total final, que podía llegar a 2000 UF¹ (213 ingresos mínimos actuales). A ello se sumó la orientación de instrumentos municipales de planificación territorial y una multiplicidad de agencias municipal-privada promotoras de condiciones ventajosas de zonificación y generación de carteras de suelo disponible, que posibilitaran el desarrollo inmobiliario en cada caso, comenzadas en 1985, de manera piloto, con la Corporación para el Desarrollo de Santiago (Centro), experiencia que fuera luego replicada en otras comunas pericentrales.

Factores decisivos de la acentuada renovación del centro y pericentro de Santiago son en primer lugar, su mayor concentración de equipamiento y bienes públicos, tales como escuelas secundarias de calidad, universidades y centros de formación técnica, mayor densidad de centros de salud, parques y un mayor número de áreas verdes con mantención estatal asegurada, en una metrópolis que ostenta sólo 3 m² promedio de suelo verde por habitante; en segundo lugar, la considerable inversión pública en infraestructura de transporte de Metro, vías segregadas de buses y recorridos peatonales, y en tercer lugar, desde 1991, la emisión de *vouchers* de subsidio a la vivienda de clase media con precio máximo de 2000 UF. Todo ello

¹ La UF es una unidad de cuentas utilizada en Chile, autoajustable según inflación. Al cambio de 2014, 1 UF equivalía a US\$42.

responde a una política de Estado dirigida a incentivar la relocalización central de compradores y hogares emergentes de mayor estatus que los residentes originales.

En efecto, a partir de 1991 en adelante, el Estado chileno se ha convertido en una agencia financiera, vía subsidios, indispensable para el acceso social a la vivienda para segmentos medios. Esta política ha implicado una verdadera revolución inmobiliaria en el AMGS, con un ascenso continuado a partir de 1997 del volumen de construcción residencial en suelo central. La proliferación de este tipo de construcción verticalizada ha hecho que cada vez más las zonas céntricas de Santiago se asemejen visualmente a Sao Paulo o Ciudad de México, un cambio que también ha sido posible gracias a la creciente disponibilidad de capital financiero e inmobiliario, y los costos cada vez más altos de la movilidad intraurbana, que empujan a una gran parte de los residentes urbanos, con suficientes recursos y capacidad de endeudamiento bancario, a preferir las áreas centrales.

A la par, Santiago mantiene procesos acentuados de expansión en baja densidad hacia comunas periféricas fuera del AMGS pero dentro del conjunto de las 52 comunas de la Región, patrón seguido por las otras dos metrópolis mayores chilenas: Valparaíso y Concepción. Sin embargo, entre 1990 y 2008, la participación en el mercado residencial de las 11 comunas componentes del espacio interno del AMGS (medido en unidades de vivienda con permiso de edificación otorgado) se incrementó dramáticamente desde un 7,5% hasta un 44% del total regional, mientras que las 23 comunas restantes del AMGS decrecieron de un 81% a un 38,5%, y las 18 comunas satelitales fuera del AMGS (más lejanas) incrementaron desde un 11% a un 17,6%. Asimismo, la participación de la comuna central de Santiago alcanzó en el año 2011 el 46% del total de unidades producidas en la región de Santiago (52 comunas), tanto en departamentos como en casas unifamiliares construidos.

Sin embargo, este modelo no está exento de problemas. Actualmente en Chile, el sistema de financiación estatal vía *vouchers* a la vivienda orientada a segmentos socio-económicos medio y bajo no se equipara con una capacidad real de producción de vivienda económica por parte del sector inmobiliario privado, en segmentos bajo 1200 UF (US\$ 50.000), generando que en promedio un 40% de los subsidios emitidos por el Estado no se ejecuten en viviendas realmente construidas, por carencia de oferta de vivienda, lo que habla de un problema del sector público para tener un grado de control efectivo sobre la provisión real de vivienda necesaria para el país. Luego, el mercado de vivienda chileno va en la dirección contraria, es decir, oferta viviendas cada vez más costosas. Por ejemplo, en diez de las 11 comunas central y pericentrales de la región de Santiago, el precio de venta de las unidades residenciales se ha incrementado desde 1100 a 1500 UF, acompañado de una reducción del tamaño promedio de 70 a 50 m², según el total de permisos de edificación solicitados (Observatorio Habitacional MINVU, 2011). Esta dirección ascendente de precios se refuerza con comunicados oficiales recientes, a través de la prensa, donde se declara la intención del Estado chileno de incrementar prontamente la base subsidiable a un precio de venta de 2500 UF², esto visto como una medida para revertir la “desaceleración inmobiliaria”.

² <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/08/17/675394/gobierno-evalua-aumentar-subsidio-de-clase-media-para-compras-de-viviendas-de-hasta-2500-uf.html>

Actores del mundo inmobiliario sostienen regularmente que los incrementos de precios de venta de las viviendas y la desaceleración se deben a dos factores: a) aumentos en los costos de suelo en zonas centrales, y b) aumentos en los costos de construcción. Alegan que existe una escasez de suelo urbano en las zonas centrales y pericentrales consolidadas, y que ello implica un encarecimiento sostenido no sólo del suelo que por su costo ya no puede ser destinado a compra para redesarrollo en altura, sino que esos precios se traducen en los precios de venta cada vez mayores de las unidades residenciales, y por ende una restricción artificial de la demanda a poder satisfacer. Esta es una afirmación que se viene repitiendo desde hace años, y fue el argumento principal para que el sector inmobiliario totalmente privatizado chileno presionara por la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) en la versión denominada PRMS 100, aprobada afines del 2013, que amplió el límite urbano en 10.234 hectáreas (Trivelli, 2011).

Sin embargo, ello no pasa de ser una muy efectiva campaña comunicacional de ese sector, ya que la evidencia indica que existe aún una gran disponibilidad de suelo no utilizado dentro del límite urbano de las 34 comunas del Gran Santiago, que asciende a 9.998 hectáreas (MINVU, 2013). El 69% de esto ha sido ya zonificado como usos habitacionales mixtos, y el 26% es suelo destinado a usos industriales exclusivos, que puede ser reconvertido sin demasiada dificultad jurídica. Trivelli (2014) estima además que la superficie disponible para localización residencial existente al interior del AMGS podría ser incluso el doble, primero, por proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) y permisos de edificación ya aprobados pero que no se han materializado, y segundo, por suelo reciclable obsoleto (ex estaciones ferroviarias, industrias, bodegas, aeropuertos, regimientos, etc.). En total, es posible estimar entre 5.000 y 7.000 hectáreas bajo estas condiciones.

Por otra parte, López Morales (2013) plantea que existe gentrificación en el centro y pericentro de Santiago, al mostrar cómo este mercado residencial privado intensifica el consumo de suelo para redesarrollo en altura por parte de las empresas inmobiliarias. Asimismo, la ganancia obtenida por renta de suelo es alta, y a costa de un valor pagado por ese suelo insuficiente para compensar a los residentes-propietarios con una relocalización en condiciones habitacionales y de centralidad similares. De esta forma, los supuestos efectos positivos de la renovación urbana (a saber, repoblamiento, ampliación y mejoramiento de oferta residencial en suelo central, junto a una revitalización general de medio ambiente construido y una supuesta disminución del patrón expansivo metropolitano) son aminorados o desvirtuados por efectos del deterioro de la materia construida alrededor de los edificios en altura, la devaluación del suelo sujeto a eventual explotación, el hiper-escalamiento de la nueva masa construida, una tendencia al desplazamiento de al menos la mitad de los residentes locales originales que no tienen acceso a los nuevos precios de mercado de viviendas que se han impuestos en sus barrios, y por ende la exclusión de este mercado de hogares pertenecientes a los dos quintos más bajos socio-económicos por razones “funcionales” a los altos márgenes de explotación empresarial de la renta de suelo. Desplazar pobres a las periferias no es una política que disminuya la expansión metropolitana, sino que la aumenta y la complejiza.



Fig. 1. Desarrollo en altura en barrio central. Ejemplo de alta constructibilidad con efecto en zonas circundantes.

Fuente: Ernesto López Morales (año 2012).

4. Explotación privada de renta de suelo por condiciones de centralidad

En Chile recién se comienza a discutir el alto margen de ganancia que obtiene el sector inmobiliario por captura de renta de suelo urbano. Como ocurre en otras ciudades que alcanzan niveles crecientes de desarrollo, en el caso de Santiago y las principales zonas metropolitanas chilenas, el Estado chileno ha invertido, y lo seguirá haciendo, en generar la mayor parte de las positivas externalidades ambientales y de acceso al transporte, en los espacios que luego se desarrollan por el capital inmobiliario. Por su parte, los municipios administran autónoma y descentralizadamente la constructibilidad y usos del suelo urbano, permitiendo que, en algunas zonas centrales, el agente inmobiliario construya, venda, y obtenga 8 veces o más de ganancia, respecto a lo que pagó por el suelo edificado.

Entre 2000 y 2012, el precio realmente pagado por los desarrolladores inmobiliarios a los propietarios de suelo originales en Santiago Centro creció sólo un 7%, mientras que la renta de tierra capturada por esos desarrolladores, medido en utilidades post-venta y considerando todas las unidades residenciales vendidas de un mismo proyecto, creció un 665%. Son, asimismo, diez las empresas inmobiliarias que dominan el 50% de la oferta de departamentos en las once comunas centrales del AMGS, y sólo cuatro las que dominan casi el 50% de la producción en suelo de la comuna de Santiago Centro solamente (López Morales, 2013).

La sistemática apropiación desigual de la “brecha de renta” del suelo, por grandes desarrolladores en Chile deja a los pequeños propietarios de suelo a merced de los primeros. Esta es una tesis de gentrificación facilitada en gran medida por el intenso proceso de concentración de capital en bienes raíces y construcción, impulsada por una creciente demanda de compradores. Los edificios residenciales producidos sólo son accesibles para los segmentos medios, por lo tanto, los residentes originales de menor estatus son desplazados ya que en un 50%, los antiguos propietarios se ven obligados a vender sin alcanzar a obtener un valor suficiente para acceder a la vivienda en el lugar.

Casgrain (2014) corrobora el carácter “empresarial” de la gentrificación en Chile por las relaciones de poder polarizadas celebradas entre los que manejan los cambios experimentados en los barrios (desarrolladores a gran escala) y los que residen en ellos. La “brecha de renta” es un eje central teórico en el estudio de cambio urbano en las principales ciudades chilenas (ver Smith, 1979; Clark, 1987; Hammel, 1999; Lees *et al.*, 2008), teoría que ha demostrado ser útil para medir el desplazamiento “por exclusión”, por ejemplo, en los casos en que la captura privada de la renta de la tierra tiene un carácter monopólico de clase (López Morales, 2013, basado en Slater, 2006, y Marcuse, 1985).

Por ejemplo, el análisis de datos del Conservador de Bienes Raíces de Santiago entre 2000 y 2010 muestra que los valores de venta de parcelas de suelo, traspasadas desde propietarios-personas naturales residentes a empresas inmobiliarias que luego edificaron proyectos en altura, en un 43% de los casos, son insuficientes para permitir costear, para los residentes originales, residencia nueva de reemplazo localizada en el mismo lugar. Asimismo, en las mediciones efectuadas en la comuna de Santiago Centro, se detectó que casi un 20% ni siquiera alcanza a percibir rentas de suelo útiles para costear al menos la mitad del precio del departamento

que requiere el propietario de acuerdo a la cantidad de habitantes de su hogar. Y solo un 49% de la muestra en la misma zona alcanzaría a solventar el precio del departamento requerido con la renta obtenida de su propiedad actual.

Los precios de venta reales de paños de suelo son prácticamente estáticos en los últimos 15 años, y esto se debe al férreo control, virtualmente monopólico del proceso de compra-venta que ejercen parte importante de los conglomerados inmobiliarios, ya sea a través de negociaciones altamente dispares con los propietarios originales, compras estratégicas de ciertos predios para posteriormente abandonarlos (generando externalidades negativas que devalúan el entorno) o con el fin de presionar a los propietarios remanentes vecinos a vender rápidamente y/o a bajo precio (ante la eventualidad de sufrir externalidades generadas durante la construcción en altura), por falta de acceso a información fidedigna o asesoría legal por parte de los propietarios de los paños urbanos sujetos a renovación, o incluso por propias ordenanzas municipales que castigan la pequeña propiedad con sobretasas de impuesto territorial (López Morales *et al.*, 2014). De esta forma, el modelo privado de producción de vivienda en suelo central y pericentral de Santiago es altamente dependiente de subsidios estatales, internaliza casi por completo los incrementos de renta de suelo producidos por externalidad de inversiones públicas en estas zonas, y excluye a cerca de un 50% de la población residente. Es decir, se trata de renovación urbana con expulsión social, y no un modelo de densificación socialmente inclusivo.

5. Pro-empresarialismo en la gestión pública y municipal

En la década de 1990, recién recobrada la democracia en el país, diversas reformas orgánicas municipales traspasaron responsabilidades administrativas sin autonomía fiscal, desde el gobierno central a los gobiernos locales, lo que se tradujo en, primero, una fuerte dependencia a las instancias regionales y sectoriales del gobierno central para financiamiento de presupuestos municipales, con dependencia al sistema de redistribución de recursos denominado Fondo Común Municipal, y, segundo, una incesante búsqueda municipal de recursos derivados de la actividad económica privada dentro de sus territorios, como son los permisos de edificación (impuesto directo al municipio consistente en un 1,3 % del costo total declarado de la obra), patentes comerciales y otros vinculados a la potenciación del uso residencial de alta densidad en el espacio urbano. Este segundo factor, en la mayoría de los casos de comunas centrales metropolitanas, ha movilizado el accionar de sus municipios a desarrollar estrategias de ampliación de la constructibilidad permitida en sus ordenanzas de suelo con el fin de atraer actividad inmobiliaria.

En Chile, los planes reguladores municipales fijan el uso y la constructibilidad del suelo, y se disponen como instrumentos prácticos esenciales para la atracción, anclaje y movilidad de capital privado invertido en procesos de producción inmobiliaria y renovación urbana. Asimismo, la tendencia a transformar la institucionalidad pública e implementar alianzas público-privadas para realizar procesos de renovación urbana no puede entenderse sino desde el escenario de competencia a nivel comunal por la atracción, lo mayor posible, de inversión privada, lo cual habla más de un estado de fragmentación al interior de los aparatos

del Estado a niveles municipales, que de integración o articulación en sus políticas. Ambos elementos –constructibilidad del suelo y alianzas público-privadas– actuando en conjunto para activar nichos inmobiliarios, han sido denominado como de “urbanismo pro-empresarial” por López Morales *et al.* (2012) y Vicuña *et al.* (2013). La competencia inter-municipal se entiende como el acceso de los municipios al mercado metropolitano de la vivienda, en tanto “oferentes” de suelo disponible para la explotación intensiva en altura. La evidencia en Chile indica que existe competencia “a costa” del desarrollo de otros municipios, con nichos saturados y otros “de reemplazo”.

El caso más tradicional iniciado en 1985 y de resultados más patentes en términos de fortalecimiento de la actividad inmobiliaria, con un verdadero nicho de inversión privada creado *ex novo* al interior del municipio, es la comuna de Santiago Centro. Desde mediados de la década de 1980, este municipio comenzó a gestionar terrenos vacantes y organizar una demanda residencial (ambas tareas normalmente asumidas por el sector privado) a través de la Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESAN), así como también fue pionero en la aplicación del Subsidio de Renovación Urbana desde 1991. A partir de entonces se focalizaron los esfuerzos en la zona Santiago norponiente, más conocida como barrio Yungay, el segundo cuadrante residencial más antiguo y el de mayor cantidad de inmuebles declarados de interés patrimonial en la comuna, detonando una intensa aunque incipiente producción inmobiliaria privada en altura, con reconstrucción en paños de suelo previamente ocupados por vivienda en baja altura. Tras la acentuada demolición de inmuebles de interés patrimonial ocurrida en ese sector, en 2003 el municipio restringió la constructibilidad de ese lugar pero definió nuevas ventajas normativas para otro sector al centro-sur de la comuna, esta vez a lo largo de la avenida Santa Isabel. En la actualidad, es posible contabilizar en esta zona más de 110 edificios residenciales de gran envergadura, que van de los 14 a los 31 pisos, construidos desde 2005 en adelante, tratándose de una de las mayores concentraciones y densidad de vivienda de segmentos medios en toda la metrópolis y el país. En sólo cuatro años, Santa Isabel ya representaba el 60% de la superficie residencial anual construida en la comuna, con una suma de producción cercana a los 370 mil metros cuadrados y una densidad neta en gran parte de los predios residenciales cercana a 8.000 habitantes por hectáreas.

El aumento en el volumen de producción implicó también la atracción de inmobiliarias provenientes desde los sectores más pudientes de la ciudad, o especializadas en proyectos de segunda vivienda en zonas costeras, que no habían tenido actividad en la zona central metropolitana de Santiago. De cualquier forma, un 53% de los proyectos vendidos en esta zona pertenecen a la acción de tan sólo cuatro empresas desarrolladoras, a saber: Euro, Absal, RVC, y la conocida Paz Froimovich, de las cuales solo la última en la lista generaba proyectos en la zona de Santiago norponiente en la década anterior. Sin embargo, a partir de 2012, la actividad inmobiliaria del sector Santa Isabel comenzó a desvitalizarse, por razones de la hiper-concentración de la actividad inmobiliaria, el agotamiento del suelo barato disponible y, especialmente, por los ajustes restrictivos en el plan regulador comunal que comenzaron a operar recién ese año, en alta medida a raíz de una movilización de vecinos; sin embargo, al momento de escribir este ensayo, surge una intensa actividad en el límite sur de la comuna, así como en las comunas

aledañas del pericentro norte del AMGS. De hecho, desde 2003 en adelante, el municipio de Santiago Centro ha emprendido una parcelación de los ajustes de su regulación de suelo, es decir, mientras algunas zonas al interior de la comuna son restringidas, otras resultan liberalizadas, deliberadamente promoviendo una fluida movilización de capital inmobiliario entre los barrios existentes al interior de su propio territorio, y también generando saltos de actividad inmobiliaria hacia comunas aledañas (López Morales *et al.*, 2012).

Un ejemplo concreto son las comunas de Recoleta e Independencia, que presentan ventajas de localización por la prolongación de la Línea 2 del metro, sumado a las condiciones de edificación permisivas alojadas en sus instrumentos de regulación de suelo. El caso de Independencia muestra la modificación de una tradicional zona de cuatro hectáreas normada como Área Verde, convertida posteriormente a un uso habitacional mixto con altura libre permitida para edificación aislada. La modificación fue realizada rápidamente luego de la compra de los paños contenidos en esa zona por parte de una empresa inmobiliaria, detonándose prontamente la construcción de edificios de departamentos en gran altura y densidad.

En el caso de la comuna de Ñuñoa, una serie de modificaciones a su Plan Regulador Comunal, permitieron edificar entre 2004 y 2007 más de 550.000 metros cuadrados solo en departamentos, equivalente a un 13% de todo lo construido en las 34 comunas del Gran Santiago, e implicando un ingreso municipal equivalente al 8% de su presupuesto corriente, solo por ingreso de impuestos de edificación entre esos años. Sin embargo, tras el rechazo y movilización vecinal a las prácticas municipales y la concentración de la actividad inmobiliaria, en 2007 el municipio modificó su plan regulador comunal, siguiendo la misma lógica de Santiago Centro, es decir, relocalizando la posibilidad de inversión rentable hacia los bordes comunales oriente (aprovechando la nueva Línea 4 del metro) y sur (donde aún subsisten numerosos predios industriales en desuso junto a conjuntos residenciales de segmentos bajos), además de intensificar las posibilidades de densificación a lo largo de los ejes comunales principales.

Los casos aquí presentados muestran varias de las condiciones características del urbanismo pro-empresarial chileno, con intensificaciones espaciales y escalares de la inversión inmobiliaria en función de los cambios normativos de suelo, generados por gobernanza municipal, de manera independiente de unas respecto a las otras, y generalmente inconsulta a los vecinos, pero confluyente con los objetivos rentabilizadores y de localización del sector inmobiliario privado. Luego, existe volatilidad de la inversión privada, que en gran medida depende de las modificaciones normativas que restringen o abren espacios a la maximización de la ganancia por renta de suelo. Asimismo, las administraciones políticas municipales asumen el riesgo de enfrentar la emergencia de activismo vecinal, con costos políticos variables. El municipio pro-empresarial por excelencia es menos un regulador del suelo, y más un actor de mercado que ofrece constructibilidad de suelo a los privados, lo que no significa que posteriormente los ingresos municipales por impuesto a la construcción no se redistribuyan a la provisión de equipamientos y servicios. El problema es que este sistema es insustentable por su alto consumo de renta de suelo y su tendencia al desplazamiento y la exclusión de los dos quintiles

más bajos de residentes (como se plantea en la sección anterior), y por el hecho de que cuando los mercados de renovación en los barrios se saturan, las propiedades que no fueron desarrolladas en su momento ven reducir drásticamente su valor, y por ende quedan eternamente disponibles o subutilizadas en actividades de impacto negativo en sus entornos.

6. Hacia una propuesta de acción para centralizar la integración social urbana en el espacio central metropolitano

Chile es un país que avanza a niveles de desarrollo acordes con su productividad interna, pero aún estructurado en enormes desigualdades que se expresan espacialmente en sus áreas metropolitanas. El capitalismo chileno es “urbano” y rentista, en la medida que por una parte extrae retornos por desarrollo residencial y de servicios en suelo barato periférico, acrecentando la brecha espacial de la segregación social, y por la otra maximiza la producción inmobiliaria orientada a clases media y alta, a través de nichos de mercado residencial en zonas centrales excluyentes de los dos quintiles más bajos de la población. El sector inmobiliario y de la construcción chileno es vigoroso y genera un 13% del PIB nacional, pero también se ha acostumbrado a altos márgenes de utilidades, subsidios públicos ascendentes en el tiempo (que son reactivos frente a una supuesta escasez de suelo), y un régimen pro-empresarial municipal que le asegura la constante generación de ventajas de localización a lo largo y ancho de las zonas metropolitanas.

Los niveles de segregación socio-espacial en el país son aún muy altos, y por ende se requiere considerar un urbanismo distinto, con un enfoque socialmente inclusivo a través de una gestión de Estado coordinada y fortalecida con nuevas competencias públicas supra-municipales, que operen sobre suelo central metropolitano con el fin de fijar estándares de integración social, aprovechando los altos niveles de centralidad y equipamiento existentes en los centros.

En primer lugar, se pueden restar atribuciones pro-empresariales a los municipios en la fijación discrecional de condiciones maximizadas de constructibilidad, y entregar competencias de coordinación y gestión del suelo a autoridades a nivel regional o metropolitano, actualmente alojadas en los gobiernos regionales, y acerca de las cuales se discute actualmente su fortalecimiento político y de gestión (MINVU, 2014).

En segundo lugar, se requiere la definición concreta de Áreas Metropolitanas de Interés Social, con el fin de posibilitar la localización de vivienda orientada a segmentos de bajos ingresos en zonas centrales cercanas a redes de transporte y equipamientos. Como se ha planteado arriba, en Santiago, el suelo disponible en suelo consolidado a lo menos asciende a 10.000 hectáreas. Pero ello implica la zonificación de áreas de suelo para vivienda social a nivel de instrumentos regional-metropolitano-intercomunal, de manera simultánea en todas las comunas que involucran un área metropolitana determinada, para evitar polarizaciones de densidad y aglomeraciones en ciertas comunas.

En tercer lugar, se requiere potenciar la densidad de equipamientos y la mantención de estos, junto con la definición de estándares de densidad y altura en la producción de vivienda orientada a segmentos medios, con el fin de evitar una

sobre concentración o hiper-escalamiento con externalidades negativas. En cuarto lugar, se requieren instancias aprobatorias de carácter participativo al momento de fijarse las normas, siguiendo la Ley de Participación Ciudadana, aprobada el año 2011 (Gobierno de Chile, 2011), pero que aún no se implementa en las instituciones públicas y municipales del país. En quinto lugar, componer asociaciones público-privadas, con participación comunal. El Estado chileno puede volver a asumir un rol más directo y conductor en la producción de vivienda, superando su rol actual que es meramente financiador. Al momento, la idea de agencias inmobiliarias estatales-municipales, sin fines de lucro, no sólo parece plausible sino que sería una medida altamente necesaria para evitar los desajustes de precio que genera el dominio de la producción de vivienda por las grandes empresas inmobiliarias y la banca privada, y redistribuir los ingresos estatales hacia fines urbanos y de vivienda mejor equilibrados con las necesidades reales de la población.

Todo ello refleja la necesidad de que se discutan nuevas formas de financiamiento público y privado. En América Latina hay un debate en curso, y se ha avanzado bastante en países como Colombia o Brasil, alrededor de sistemas de recuperación de plusvalías de suelo a través de impuesto a la renta a inmobiliarias, por determinado margen de constructibilidad (a consensuar como de uso gratuito), considerando para esta exención los ingresos totales post-venta de productos inmobiliarios (Smolka, 2013). Esto puede ser visto no sólo como una forma de resolver la desigualdad generada a partir la polarización de la riqueza económica urbana, sino también como una fuente para la financiación de políticas de vivienda por parte del Estado, en miras a la redistribución y el bienestar social espacialmente repartidos en todas las áreas metropolitanas y no polarizados en ciertas zonas de mayores atractivos comerciales o ambientales. Es esencial para esto también lograr un sistema de valoración cuantitativa de la renta de suelo central, que sea transparente y verídico (que se conozcan los márgenes de utilidades del sector inmobiliario y los precios reales de pago por suelo que se efectúan) en ciudades metropolitanas y medianas, incrementada por inversión estatal y capturada por mercado inmobiliario privado, con reconocimiento de esta renta de suelo como un bien socialmente generado y recuperable por el Estado.

Se trata de establecer un “nuevo trato” de financiamiento de los aportes fiscales y privados a la producción de vivienda en suelo central. Al momento, el Estado chileno subsidia y financia prácticamente la totalidad de la infraestructura en las zonas de mayor centralidad, y el privado construye y captura la plusvalía de suelo generada. Asimismo, las altas tasas de 50% de desplazamiento social desde las zonas de mayor desarrollo inmobiliario hacia la periferia de menores condiciones de centralidad, contradicen el objetivo principal de centralizar la integración social. Es necesario entonces, por una parte, proponer formas de financiamiento de la gestión pública a través de exención de parte de esa renta de suelo a ser recuperada por el Estado y reinvertida en vivienda social en suelo central, es decir, en suelo considerado “caro”, de forma similar a como se hace en São Paulo, a través de las ZEIS (Sandroni, 2011), y de una forma distinta, en Colombia, con resultados positivos en la disminución de la segregación, una mayor cohesión socio-espacial, y definitivamente una mayor justicia “espacialmente” redistributiva de ingresos por impuestos.

No se trata simplemente de aplicar un incremento de contribuciones de bienes raíces a los propietarios de suelo, lo cual solo castigaría a los propietarios pobres y los forzaría a vender rápido su suelo, sino que se trata de incrementar la imposición de las inmobiliarias por utilidades obtenidas post-venta. Los instrumentos de impuesto a la renta y eliminación de los Fondos de Utilidades Transables existen en Chile, y es solo cuestión de ajustarlos. Asimismo, con una mayor recaudación por recuperación de renta de suelo, se pueden financiar de manera homogénea servicios de salud, educación de calidad y bienes públicos a través de todo el espacio metropolitano, especialmente en las zonas históricamente más carenciadas, así como en ciudades intermedias regionales. Pero ello requiere un régimen coordinado de gestión pública intersectorial e intermunicipal que supere el esquema actual y las lógicas pro-empresarialistas y competitivas entre municipios, existentes hoy en Chile.

7. Referencias bibliográficas

- CASGRAIN, Antoine (2014): “Gentrificación empresarial en el centro de Santiago: contradicciones en la producción del espacio residencial”, en HIDALGO, Rodrigo y JANOSCHKA, Michael –eds.– *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Universidad Católica, Santiago, pp. 59-74.
- CLARK, Eric (1987): *The Rent Gap and Urban Change: Case Studies in Malmö 1860-1985*. Lund University Press, Lund.
- ESPINOZA, Vicente (1988): *Una Historia de los Pobres de la Ciudad*. Ediciones SUR, Santiago.
- GOBIERNO DE CHILE (2014): *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, consultado en 23-09-2014, disponible en [http://politicaurbana\[minvu\].cl](http://politicaurbana[minvu].cl)
- GOBIERNO DE CHILE (2011): *Ley Núm. 20.500. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*, consultado en 23-09-2014, disponible en http://transparenciaactiva.cultura.gob.cl/uploads/file/ley20500_16.pdf
- HAMMEL, Daniel (1999): “Re-establishing the Rent Gap: An Alternative View of Capitalised Land Rent” en *Urban Studies*, núm. 36(8), pp. 1283-1293.
- HIDALGO, Rodrigo; ZUNINO, Hugo y ÁLVAREZ, Lily (2007): “El emplazamiento periférico de la vivienda social en el área metropolitana de Santiago de Chile: Consecuencias socio espaciales y sugerencias para modificar los criterios actuales de localización” en *Scripta Nova*, núm. 245, consultado en 23-09-2014, disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24527.htm>
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2002): *Censo Nacional de Población - Chile 2002*. INE, Santiago.
- LEES, Loretta, SLATER, Tom y WLY, Elvin (2008): *Gentrification*. Routledge, Nueva York.

- LÓPEZ MORALES, Ernesto (2013): “Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria” en *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 56, pp. 31-52.
- LÓPEZ MORALES, Ernesto; GASIC, Ivo y MEZA, Daniel (2012): “Urbanismo Pro-Empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago” en *Revista INVÍ*, núm. 28(76), pp. 75-114.
- LÓPEZ MORALES, Ernesto; MEZA, Daniel y GASIC, Ivo (2014): “Neoliberalismo, regulación ad-hoc de suelo y gentrificación: el historial de la renovación urbana del sector Santa Isabel, Santiago” en *Norte Grande*, núm. 58, pp. 161-177.
- MARCUSE, Peter (1985): “Gentrification, abandonment and displacement: connections, causes and policy responses in New York City” en *Journal of Urban and Contemporary Law*, núm. 28, pp. 195-240.
- MINVU – MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2013): *Memoria explicativa modificación Plan Regulador Metropolitano de Santiago MPRMS 100 “Actualización Áreas Extensión Urbana y Reversión”*. MINVU, Santiago, consultado en 23-09-2014, disponible en <http://metropolitana.minvu.cl/wp-content/uploads/2013/09/2.1.1.3.6.1-memoria-explicativa.pdf>
- MINVU – MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (2008): *Nueva Política Habitacional*. MINVU, Santiago.
- OCDE (2012): *Working Party on Territorial Policy in Urban Areas. National Urban Policy Reviews: The Case of Chile*, consultado en 23-09-2014, disponible en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=G OV/TDPC/URB\(2012\)13&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=G OV/TDPC/URB(2012)13&docLanguage=En)
- PETERMANN, Alexandra (2006): “¿Quién extendió a Santiago? Una breve historia del límite urbano, 1953-1994” en GALETOVIC, Alexander –editor– *Santiago: Donde estamos y hacia dónde vamos*. Centro de Estudios Públicos, Santiago, pp. 207-230.
- SABATINI, Francisco, RASSE, Alejandra, MORA, Pía y BRAIN, Isabel (2012): “¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas? Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular” en *EURE*, núm. 38(115), pp. 159-194.
- SANDRONI, Paulo (2011): “Recent experience with land value capture in São Paulo, Brazil” en *Land Lines*, núm. 23(3), pp. 14-19.
- SLATER, Tom (2009): “Missing Marcuse: on gentrification and displacement” en *City - Analysis of Urban Trends Culture Theory Policy and Action*, núm. 13(2), pp. 292-312.
- SMITH, Neil (1979): “Toward a Theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capital, not People” en *Journal of the American Planning Association*, núm. 45(4), pp. 538-548.
- SMOLKA, Martim (2013): *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development. Policy Focus Report Series*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (EEUU).

- TRIVELLI, Pablo (2011): “La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100 requiere una justificación más sólida” en *EURE*, núm. 37(111), pp. 179-184.
- TRIVELLI, Pablo (2014): “La disponibilidad de suelo urbano en el Gran Santiago y la Región Metropolitana” en *Ciper*, publicado 3 septiembre, disponible en <http://ciperchile.cl/2014/09/03/la-disponibilidad-de-suelo-urbano-en-el-gran-santiago-y-la-region-metropolitana>
- VICUÑA, Magdalena (2013): “El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile” en *Revista INVIT*, núm. 28(78), pp. 181-219.

Miscelánea

Miscellanea

PROXIMIDAD DEL COMERCIO E INDICADORES DE ACCESIBILIDAD: APLICACIÓN A LA PLANIFICACIÓN Y REGULACION EN EL MARCO NORMATIVO ACTUAL

PROXIMITY TO RETAIL SHOPS AND ACCESSIBILITY INDICATORS: IMPLEMENTATION IN PLANNING AND REGULATION WITHIN CURRENT NORMATIVE CONTEXT

José CARPIO PINEDO* y Patxi J. LAMÍQUIZ DAUDÉN**

RESUMEN

El comercio en entornos de proximidad es un servicio básico para la población, con múltiples implicaciones para la ciudad, la vitalidad del espacio público y la equidad social. Este trabajo indaga sobre las posibilidades del concepto y las medidas de accesibilidad, para, en el actual marco normativo que regula la actividad comercial, poder llegar a construir indicadores cuantitativos que sirvan para la protección y fomento del comercio en entornos de proximidad. Para ello, se analiza el encaje del concepto de accesibilidad dentro de las “razones imperiosas de interés general”, las únicas que permite invocar la Directiva Europea 123/2006 “Bolkestein”. A continuación se valoran diversas propuestas de indicadores para el caso comercial, de objetivos y aproximaciones diversas, proponiéndose un marco de análisis basado en su utilidad y precisión, así como su potencial para la planificación y normativa urbanístico-comercial.

Palabras clave: comercio, planeamiento urbano, proximidad, accesibilidad, indicadores, urbanismo comercial.

ABSTRACT

Proximity to retail is a key factor for population, including multiple dimensions for cities, public space vitality and social equity. This study analyses how accessibility measures can be the base to support retail within the current legal context. First, it is argued how the notion of accessibility connects to the “overriding reasons relating to the public interest” that the European Directive 2006/123 “Bolkestein” allows to invoke. Proposals of indicators for retail –including diverse targets and approaches– are evaluated according to their utility and appropriateness, as well as potentiality to be included into both retail and urban planning regulations.

Keywords: retail, urban planning, proximity, accessibility, indicators, retail planning.

* José Carpio Pinedo (carpio.pinedo@gmail.com) es arquitecto y doctorando, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.

** Patxi J. Lamíquiz Daudén (francisco.lamiquiz@upm.es) es doctor arquitecto y Profesor Ayudante Doctor, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.

1. Introducción: importancia del comercio de proximidad y marco normativo

El comercio no es tan sólo un sector económico de gran peso¹ sino que tiene múltiples implicaciones para la ciudad, buena parte de las cuales derivan de su asociación con la vitalidad y la centralidad urbanas, gracias a su capacidad de atraer y aglutinar otras actividades y servicios (Ezquiaga, 1998). Además, se podría considerar que algunos tipos comerciales (alimentación, cuidado personal, etc.) tienen carácter de equipamiento comunitario, pues ofrecen servicios de primera necesidad para la población (Max Neef *et al.*, 1986). Tal y como afirmaban las Cámaras de Comercio de España: “La fuerte e indiscutible relación comercio-ciudad, junto a la posibilidad de utilizar el primero como elemento vertebrador, constituyen dos valiosos argumentos para integrar la distribución comercial en la política urbanística” (citado en De las Rivas, 2007).

Aunque existen tipos comerciales muy diversos, el trabajo se va a centrar en el que se considera de mayor importancia para las políticas de regeneración y sostenibilidad urbana (Sevtsuk, 2010), que denominamos comercio en el entorno próximo al ciudadano². Se trata de un tipo comercial que vive un proceso de transformación profunda (Castillo-Manzano y López-Valpuesta, 2009), el cual, como aseguraba López de Lucio (2002), pone en riesgo el futuro, sostenibilidad y vitalidad de muchas zonas urbanas. Frente al aparente consenso político sobre la necesidad de defender este tipo de comercio, lo cierto es que los nuevos hábitos de compra, el desarrollo de grandes establecimientos comerciales (GEC) en las periferias de nuestras ciudades, pero también el marco normativo emanado de la Unión Europea, junto a lo escaso y falso de efectividad de las políticas públicas para su fomento, parece lastrar cada vez más su supervivencia.

De particular trascendencia en este sentido ha resultado la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre liberalización de servicios, que impide, por ejemplo, las limitaciones a la implantación de GEC con argumentos de naturaleza económica, aunque sí permite una cierta regulación basada en lo que denomina “razones imperiosas de interés general”. Finalmente, en el plano técnico y concretamente en el urbanístico, no acaban de establecerse criterios e indicadores suficientemente claros en los que apoyar la defensa del comercio en entorno de proximidad.

Este trabajo trata sobre la necesidad de ir llenando el vacío técnico existente, contribuyendo al desarrollo de medidas de accesibilidad útiles en planificación y control. De esta forma, se recogen a) indicadores de accesibilidad al comercio desde las viviendas, basados en el carácter dotacional de este servicio, con el objetivo de evitar entornos mal abastecidos; y b) otros indicadores de accesibilidad de los

¹ El comercio es el segundo sector de la economía española tras el turismo. Según los datos más recientes, corresponden al comercio minorista el 16,7% del total de establecimientos y el 11% de población activa ocupada, presentando índices de desempleo inferiores a la media (Ministerio de Economía y Competitividad, 2013).

² La terminología resulta variada y confusa (comercio minorista, pequeño comercio, comercio tradicional, comercio local, comercio de proximidad, etc.), mezclando a menudo dimensiones diversas: tamaño, tipo de producto, perfil de empresa o entorno. Dada esta ambigüedad, se ha optado por esta otra definición, menos concisa pero más clara al centrarse únicamente en el entorno donde se localiza.

GEC, basados en su fuerte impacto medioambiental y territorial, que eviten su implantación indiscriminada.

Para ello, tras plantear los objetivos y metodología (cap. 2) del trabajo, se recogen los argumentos sobre los que se podría en el actual marco legal justificar la defensa del comercio en entornos próximos y se razonan las posibilidades de cuantificación objetiva (cap. 3). A continuación, se presenta la accesibilidad como la noción-herramienta capaz de traducir y sintetizar estos argumentos y se propone un marco de comprensión integrada (cap. 4). Igualmente, se realiza una exposición sintética del estado de la cuestión en propuestas de indicadores de accesibilidad para el sector comercial (cap. 5). Finalmente, se proponen criterios de evaluación de los indicadores presentados, discutiendo su utilidad en relación al marco normativo pero también como indicador de accesibilidad, en relación a exigencias de interpretabilidad y a los recursos humanos y técnicos habitualmente disponibles en la administración en general pública y en particular, la municipal (cap. 6).

2. Objetivos y metodología

En el contexto actual de liberalización de la actividad económica y comercial, el objetivo principal del trabajo es explorar la traducción de los posibles argumentos a favor del comercio de proximidad en indicadores de accesibilidad. Como objetivos subsidiarios y encadenados, se plantean los siguientes:

- Primero: establecer cuáles son las “razones imperiosas de interés general” que la Directiva 2006/123/CE permite invocar para la defensa del comercio de proximidad y analizar a) cómo se relacionan con los beneficios urbanos del comercio; y b) cómo podrían ser más operativas para su fomento.
- Segundo: a partir del concepto de accesibilidad, analizar qué tipos de medidas podrían usarse para traducir las razones anteriores en objetivos instrumentales de planificación e indicadores asociados.
- Tercero: ofrecer un panorama representativo actual de indicadores de accesibilidad propuestos específicamente para el caso comercial.
- Cuarto: proponer un marco de evaluación de dichos indicadores en clave de su utilidad y limitaciones para su implementación.
- Quinto: efectuar una valoración de los indicadores recogidos, empleando el marco anterior.

Se plantea pues una aproximación metodológica sin apoyo empírico, pero que se considera puede ser de interés como paso inicial. La secuencia de trabajo se apoya en la siguiente serie de análisis documentales y revisiones de la literatura:

- Una primera revisión para determinar los márgenes de actuación que permiten la Directiva de Servicios y sus “razones imperiosas de interés general”, de cara a la regulación comercial. Se parte de artículos específicos de los campos del derecho comercial y derecho urbanístico, habiéndose encontrado un consenso general en la interpretación de dichos márgenes. (Objetivo 1).

- Una segunda revisión para encuadrar el desarrollo conceptual y formulaciones matemáticas de las medidas de accesibilidad. Se trata de un campo muy amplio que atañe a diversas disciplinas, desde la planificación del transporte a los derechos ciudadanos. Por ello, la revisión se acota para responder al objetivo principal del trabajo. (Objetivo 2).
- Una tercera revisión específica sobre indicadores de accesibilidad ya propuestos para la planificación y regulación comercial. Para ello, nos apoyamos en una revisión muy reciente: COST Action TU1002 “Accessibility Instruments for Planning Practice” (Hull *et al.*, 2012), que recopila precisamente todas aquellas medidas de accesibilidad que se plantean como potenciales herramientas para la planificación. Complementariamente, se incluyen los indicadores ya propuestos en el contexto español³. (Objetivo 3).
- Por último, se ha tratado de construir un marco de evaluación del potencial de los indicadores de accesibilidad en la práctica. Para ello, se parte de las exigencias normativas anteriores y se incluyen, según la literatura, las propias limitaciones de la formulación conceptual y técnica de los indicadores, así como con los recursos humanos y técnicos habitualmente disponibles en la propia administración pública y, en particular, municipal⁴. (Objetivo 4).

Tras las revisiones en paralelo, se elaboran síntesis específicas de cara a una puesta en común entre los diferentes temas, identificando relaciones y solapes conceptuales. De esta manera, el trabajo llega a proponer un marco parcial pero integrado para la comprensión y evaluación de indicadores de accesibilidad para el comercio en entornos próximos.

3. Posibles líneas de actuación a favor de la proximidad del comercio, dentro del marco legal vigente

Como se apuntaba en la introducción, parece existir una incoherencia entre la relevancia y beneficios del comercio en entornos de proximidad y el escaso apoyo normativo que recibe.

El marco normativo español para el comercio está condicionado por la aprobación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (popularizada como Directiva Bolkestein). Esta Directiva antepone la naturaleza económica del sector y lo deja totalmente sujeto al principio de libertad de empresa y competencia. Ello impide plantear limitaciones a la implantación comercial basadas en argumentos de naturaleza económica, si bien reconoce la posible existencia de

³ A pesar de ello, los indicadores seleccionados no pretenden ser una recopilación exhaustiva, tanto por las limitaciones del trabajo como por el gran desarrollo actual del tema fuera de nuestro país. Se considera, sin embargo, que se recoge una variedad suficiente de aproximaciones, tanto por su origen (académico, normativo, consultoría; nacional, europeo), como por abarcar distintos objetivos y metodologías.

⁴ Como limitaciones, señalar que sería conveniente contar con una valoración de los indicadores por los agentes que los han desarrollado, o incluso con un análisis de su eficacia sobre el terreno, por métodos empíricos, lo que no ha sido posible.

“razones imperiosas de interés general” de otra naturaleza, que sí podrían invocarse para el control de la actividad comercial. Además, por su carácter vinculante y retroactivo, obligó a revisar y adaptar toda la normativa de los Estados miembros en diversos sectores⁵. En su momento, se habló de unas 8.000 normas afectadas en España, lo que generó una gran psicosis y vértigo generalizado (Villarejo Galende, 2011), especialmente por los efectos que se preveían en el sector comercial, algunos de los cuales motivan este artículo. Su trasposición y consecuencias en el marco normativo español se ha analizado en detalle en trabajos como el citado y otros (Villarejo Galende, 2008, 2009 y 2011; Quintana López, 2011).

Por otra parte, muchos de estos trabajos coinciden en señalar el Urbanismo como campo de actuación inexplorado. En este sentido, el camino a seguir lo estaría trazando la Disposición adicional décima de la Ley 1/2010 del Comercio Minorista, titulada “Planificación urbanística de los usos comerciales” que establece que:

“Las autoridades competentes en el diseño de la planificación urbanística atenderán a los problemas de movilidad y desplazamientos derivados de las concentraciones comerciales fuera de los núcleos urbanos, así como tendrán en cuenta el abastecimiento inmediato y adecuado de la población, facilitando la satisfacción de las necesidades de compra en un entorno de proximidad, con especial atención a aquellos ciudadanos que por cualesquiera razones tienen dificultades de desplazamiento”.

Dicha disposición se basa en la relevancia que las grandes concentraciones comerciales adquieren a nivel territorial, con un impacto decisivo sobre los entornos urbanos y para la sostenibilidad medioambiental. Precisamente son estos argumentos los reconocidos como “razones imperiosas de interés general” por la Directiva Europea y que, por tanto, justificarían cierta regulación: la protección de los consumidores, la protección del medio ambiente, del entorno urbano, e incluso del patrimonio histórico.

De esta manera, se puede entender que la licencia comercial, que aunque de forma excepcional está prevista en la Directiva, resulta plenamente justificada por razones imperiosas de interés general, no solo compatibles, sino expresamente recogidas por la propia normativa (Quintana López, 2011).

¿Qué beneficios del comercio en entornos de proximidad y, por tanto, posibles motivos de defensa, caben dentro de estas “razones imperiosas de interés general” según la literatura?⁶ ¿Cuáles entre ellos presentan la posibilidad de formularse y cuantificarse de manera objetiva y rigurosa, de cara a incorporarse de forma operativa en el marco normativo planteando objetivos o límites claros? Estas motivaciones

⁵ La Directiva de Servicios establece un marco nuevo: el proceso de autorización comercial pasa a ser excepcional y, por tanto, en caso de establecerse, justificado solo en base a lo que la Directiva denomina “razones imperiosas de interés general” (art. 4). De forma expresa, no se permite basar la licencia comercial en argumentos de naturaleza económica, como la existencia de una necesidad o demanda en el mercado, los efectos sobre el tejido económico existente, el origen de la empresa o de los productos comercializados, ni invocar requisitos de la planificación económica. Cabe recordar que este era el caso español, que apoyándose en motivos de equilibrio e impacto económicos, fijaba una autorización en base a la superficie de venta.

⁶ Nos referimos sobre todo a Villarejo Galende (2008, 2009 y 2011) y Quintana López (2011).

serían la protección de los consumidores, la protección del medio ambiente, la protección del entorno urbano y la conservación del patrimonio histórico y artístico:

- La protección de los consumidores. Esta primera motivación se basa en la existencia de ciudadanos con dificultad para acceder a las grandes superficies comerciales “por cualesquiera razones”, como reconoce la Ley 1/2010 del Comercio Minorista. Las dificultades pueden tener naturaleza física, económica, incluso, por qué no, de decisión personal. De forma prioritaria, se trataría de atender a colectivos en situación de inferioridad o indefensión, que no pueden ser discriminados, especialmente para el caso de los productos comunes (Villarejo Galende, 2011).
- La protección del medio ambiente. La segunda se centraría en el impacto medioambiental que originan los desplazamientos en automóvil a los grandes establecimientos comerciales (GEC), con el consabido aumento de la longitud de los viajes para compras u ocio. Se trata de impactos considerables a nivel energético, de emisiones y en términos de ruido, consumo de suelo y destrucción de ecosistemas. La planificación de transportes hace uso habitual de herramientas para predecir la generación-atracción de viajes de un centro de esta naturaleza.
- La protección del entorno urbano. Los argumentos para regular el comercio respecto a sus implicaciones sobre el entorno urbano son variados y, de hecho, el comercio aparece recurrentemente como factor clave en las políticas de regeneración urbana (Molteni, 2007 y Morandi, 2007). Beneficios como el uso eficiente del espacio público y la vitalidad urbana, seguridad natural o interacción y cohesión social son de muy difícil medida. Sin embargo, todos ellos tienen una relación difícilmente discutible con la movilidad a pie: un entorno urbano con mayores índices de movilidad peatonal, presenta un mayor atractivo y seguridad natural en el espacio público, mayor fuerza de la economía local o menores costes externos (Pozueta, Lamíquiz y Porto, 2009). Por eso, para medirlo de forma objetiva (aunque indirecta), parece razonable recurrir igualmente a parámetros relacionados con la movilidad.
- La conservación del patrimonio histórico y artístico. Por último, cabría justificar la protección del entorno urbano mediante un salto interpretativo, al considerar el modelo de ciudad tradicional mediterránea como una realidad a proteger y “patrimonio histórico”. La propia Ley 1/2010 del Comercio Minorista afirma que “el modelo comercial español se caracteriza por una elevada densidad comercial (establecimientos por habitante), característico de los países mediterráneos y de una determinada forma de estructurar los núcleos urbanos en torno al comercio”. En sintonía con esta idea, más adelante exponemos cómo la legislación catalana intenta proteger el comercio próximo a través de la defensa de “la ciudad compacta” tradicional mediterránea. Sin embargo, ¿cómo cuantificar y formular objetivos o límites claros? El indicador propuesto por la citada Ley, el número de establecimientos por habitante, parece incompatible con la Directiva Bolkestein.

Por tanto, proponemos de nuevo recurrir a las implicaciones de movilidad, al encontrarse una vez más estrechamente relacionadas: la ciudad compacta reduce distancias, fomentando desplazamientos a pie y en bicicleta, incrementando la presencia ciudadana en el espacio público y haciéndolo más vital y seguro.

Beneficios (Sevtsuk, 2010)	“Razón imperiosa de interés general” de la Directiva	Cuantificable
Asegurar abastecimiento básico	Protección de los consumidores.	✓: A
Reducción de movilidad en automóvil	Prot. M. Amb. / Prot. Ent. Urbano	✓: B
Menor consumo energético	Protección Medio Ambiente	* → B
Mejores índices de salud	Protección de los consumidores.	* → B
Mayor eficiencia económica	<i>Incompatible con la Directiva de Servicios</i>	
Mayor estabilidad económica	<i>Incompatible con la Directiva de Servicios</i>	
Mayor creación de empleo	<i>Incompatible con la Directiva de Servicios</i>	
Mayor interacción-cohesión social	Prot. Ent. Urbano / Patrimonio	* → B
Incremento de seg. natural	Prot. Entorno Urbano	* → B
Uso y vitalidad esp. público	Prot. Ent. Urbano / Patrimonio	* → B

Tabla 1. Motivos en los que articular la defensa del comercio en entornos de proximidad.
Fuente: elaboración propia.

Se concluye así que, ante la imposibilidad de incorporación de los argumentos de naturaleza económica para la defensa del comercio de proximidad, los motivos y las razones en las que cabría apoyarse a la hora de establecer indicadores pueden agruparse en torno a dos objetivos instrumentales para la planificación: A) asegurar el abastecimiento básico y B) reducir el uso del automóvil.

En el siguiente punto, presentamos el concepto de accesibilidad para, a continuación, comprobar cómo puede traducirse a formulaciones cuantitativas los dos objetivos instrumentales identificados en este capítulo.

4. El concepto de accesibilidad como instrumento y su encaje en las posibles líneas de actuación

En el mundo anglosajón se apela tradicionalmente a tres claves para asegurar el éxito de un establecimiento comercial: “*Location, Location, Location*”⁷. Y es que, una adecuada localización disminuye la incertidumbre y el riesgo inherente en la práctica comercial (Gil, 1995), al maximizar la exposición a la posible clientela.

En ese sentido, el concepto de ‘proximidad’, aunque diferente, se relaciona fácilmente con este requisito de localización, al articular las actividades y servicios básicos de primera necesidad y que, por tanto, muestran mayor frecuentación y deben plantearse a una escala local, a una menor distancia de la vivienda (Merlin y Choay, 1988). Sin embargo, se trata de un concepto todavía algo impreciso y el presente número de la revista «*Ciudades*» refleja bien la necesidad de discusión y el trabajo pendiente de cara a definirlo operativamente.

⁷ Location = ubicación, localización, situación, emplazamiento.

Por nuestra parte, pretendemos avanzar en la definición de la proximidad a través de otro concepto, el de accesibilidad, de tradición y naturaleza distinta, más cuantitativa. El concepto toma protagonismo de la mano de teorías económicas, ya desde la teoría de localización de Von Thünen a finales de XIX (básicamente, la idea de que la renta de localización varía con la distancia del lugar respecto al mercado) y sus desarrollos posteriores, que trabajan sobre el concepto de utilidad, por tanto, sobre la satisfacción de una demanda. Su uso se generaliza con el desarrollo de la planificación del transporte en Estados Unidos. Posteriormente se consolida como un término clave para valorar conjuntamente distancias, transporte, localizaciones de ciertas actividades, servicios y usos del suelo⁸. Algunas definiciones que ayudan a encuadrar el concepto y su evolución son las siguientes:

- “La accesibilidad es un potencial de interacción, una intensidad” (Hansen, 1959).
- “Accesibilidad es la facilidad con la que se puede alcanzar un cierto sitio (destino), desde otros puntos en el territorio (orígenes), por lo que sintetiza las oportunidades de contacto e interacción entre determinados orígenes y destinos” (Goodall, 1987; trad. Garrocho y Campos, 2006).
- “Una medida de la oportunidad o facilidad de acceso de la gente, con diferentes atributos, a las actividades en las que desean participar” (Hull, Silva y Bertolini, 2012).

La accesibilidad se traduce desde muy pronto en formulaciones matemáticas, lo que la hace útil para la práctica de la planificación. Para cuantificar esta facilidad, intensidad o potencial, las medidas de accesibilidad consideran aspectos como, a) el número de servicios o destinos a los que se puede acceder, b) el tamaño, capacidad de servicio o utilidad de éstos, c) la distancia a la que se encuentran, u d) otro tipo de costes de acceso.

De hecho, se han ido proponiendo índices muy diversos, que oscilan entre la búsqueda del rigor y precisión (formulaciones de tipo gravitatorio y afectadas por múltiples coeficientes, habituales en la esfera académica y técnica) frente a la búsqueda de una mayor comprensibilidad y utilidad (formulación sencilla, en ocasiones un simple recuento de destinos accesibles, más adecuada para la esfera legislativa). Profundizaremos en el análisis de esta divergencia más adelante, al proponer un marco de evaluación de los indicadores de accesibilidad (cap. 6).

La cuestión es: ¿por qué consideramos pertinente la noción y medida de accesibilidad para hablar de regulación del comercio y, en particular, frente a las dos líneas de actuación identificadas en el apartado anterior? Creemos que los dos objetivos de planificación identificados en el apartado anterior (asegurar el abastecimiento básico y reducir el uso del automóvil) son susceptibles de formulación en términos de accesibilidad. Para ello, parece oportuno distinguir dos categorías o tipos de medidas de accesibilidad, pues la accesibilidad puede referirse tanto a la población como a los puntos de servicio, pudiéndose hablar de “accesibilidad a” determinados destinos (con el énfasis en la visión de los usuarios-ciudadanos en el origen) o de “accesibilidad de” las unidades de servicio o

⁸ Un análisis del concepto, su evolución y propuesta taxonómica se puede ver en Batty (2009).

dotaciones (considerándolo en este caso un atributo del destino), siendo la relación entre ellos directa (Garrocho y Campos, 2006).

De esta manera, es posible establecer una correspondencia directa entre las dos categorías y los dos objetivos instrumentales en torno a los cuales se agruparon en el apartado anterior las “razones imperiosas del interés general”: A) “accesibilidad a” una correcta dotación comercial y B) “accesibilidad de” un gran establecimiento comercial.

Para asegurar el “abastecimiento de productos básicos”, en base a la protección de los consumidores, hablaremos de “accesibilidad a” una correcta dotación comercial por parte de los ciudadanos (A). La accesibilidad debe incorporar la distancia, definiendo ámbitos máximos admisibles de proximidad para la cobertura o prestación del servicio, así como la capacidad de servicio o “atractivo”. En el caso del comercio normalmente se valora esta última tomando su superficie de venta (más objetiva y estable que, por ejemplo, el número de empleados) o un indicador que sintetice la gama de precios.

Para conseguir la “reducción de la movilidad en automóvil privado”, como base de la protección del medio ambiente y del entorno urbano, hablaremos de “accesibilidad de” un gran establecimiento comercial (B), como un atributo de éste. Aquí, la distancia ha de incorporarse como factor clave para valorar la movilidad generada, pero igualmente se ha de considerar el atractivo. Será también la concentración y perfil de la oferta, el factor que explica la disposición de los consumidores a realizar mayores desplazamientos.

“Razón imperiosa de interés general”	→	Objetivos instrumentales para la defensa del comercio de proximidad	→	Medidas de accesibilidad
Protección de los consumidores	A	Asegurar abastecimiento básico		“Accesibilidad A”
Protección M.Ambiente Protección Ent. Urbano / Protección Patrimonio	B	Reducir la movilidad en automóvil privado		“Accesibilidad DE”

Tabla 2. Correspondencia entre objetivos para la defensa del comercio y tipos de indicadores.

Fuente: elaboración propia.

Igualmente la distinción entre estos dos objetivos instrumentales, sugiere dos tipos de procesos sobre los que actuar y, por tanto, para los que desarrollar las distintas aplicaciones o indicadores de accesibilidad.

“Asegurar el abastecimiento básico”, la “accesibilidad a” (A), es un objetivo con el que la Administración pública, de forma interna, puede realizar un análisis o diagnóstico de la situación presente, identificando entornos mal abastecidos (A1) o localizaciones de gran accesibilidad (A2), en ambos casos de cara a potenciar la presencia de comercio en la planificación.

Por el contrario, “reducir la movilidad en automóvil” supone establecer un criterio para la concesión de licencias de autorización comercial, controlando la “accesibilidad de” Grandes Establecimientos Comerciales –GEC– (B), que son los de mayor impacto sobre el medio ambiente y el territorio y sobre los que, por tanto, cabría aplicar la excepcionalidad contemplada en la Directiva. En este

caso, la accesibilidad puede controlarse estableciendo límites a la localización de los GEC (“delimitación de entornos de accesibilidad adecuada”, (B1) o, por el contrario, permitir cualquier localización pero supeditando a ésta la superficie comercial autorizada del futuro establecimiento (B2).

Objetivos instrumentales para la defensa del comercio de proximidad	Medidas de accesibilidad		Aplicaciones	
Asegurar abastecimiento básico	A	“Accesibilidad A”	A1	Detección de entornos urbanos mal abastecidos.
			A2	Detección de localizaciones comerciales óptimas.
Reducir la movilidad en automóvil privado.	B	“Accesibilidad DE”	B1	Delimitación de entornos adecuados para GEC
			B2	Superficie comercial limitada en función de la localización.

Tabla 3. Correspondencia entre objetivos de defensa y tipos de indicador de accesibilidad.

Fuente: elaboración propia.

5. Indicadores de accesibilidad actuales utilizados en planificación y control

Se analiza a continuación una selección de indicadores de accesibilidad propuestos para la planificación y regulación comercial. Se parte de los recogidos a nivel europeo en la acción COST mencionada (Hull *et al.*, 2012), y de otros utilizados en el contexto español. Se presentan sus propios objetivos y métodos, y se identifican limitaciones implícitas en su propio planteamiento. Para ello, se presentan en relación a las aplicaciones de accesibilidad definido en el punto anterior (A1, A2, B1 y B2).

5.1. Detección de entornos urbanos mal abastecidos (A1)

El primer indicador seleccionado es el de la Agencia de Ecología de Barcelona (2012), que mide el nivel de abastecimiento de forma directa: calcula el porcentaje de población con acceso a una serie de productos básicos (alimentación, higiene, prensa y farmacia) a distancia inferior a 300 metros de su domicilio.

Esta formulación, aparentemente sencilla, supone un reto en la práctica, al exigir bases de datos poco habituales por lo desagregadas (tanto población como comercios) y que cuenten con una descripción pormenorizada de los productos disponibles en cada local. Lograr una buena precisión, supone disponer un Sistema de Información Geográfica (SIG o GIS) capaz de calcular distancias reales a través de la red.

Hay que señalar además otras dos limitaciones en este indicador. En primer lugar, no recoge el número y tamaño de establecimientos (lo que repercute en parte de los beneficios asociados al comercio, como la vitalidad del espacio público). Por otra parte, tampoco recoge aspectos sobre el precio o el valor nutricional de los productos, verdaderas claves en las situaciones problemáticas de entornos mal abastecidos, como señala Guy (2004).

5.2. Detección de localizaciones comerciales óptimas (A2)

Este tipo de indicadores sirven para valorar el potencial de nuevas implantaciones comerciales en función de su localización, así como para valorar diferentes escenarios o alternativas en este sentido. Para esto, son especialmente útiles los análisis de accesibilidad espacial de la trama urbana, tipo “Space Syntax” (Hillier, 1996). Permiten la comparación de tramos de calle por su potencialidad de uso peatonal, de cara a maximizar la viabilidad de futuros negocios en locales comerciales (Fig. 1).

Un posible ejemplo de empleo de este tipo de indicadores sería no solo establecer la obligación de fijar dotaciones comerciales mínimas a nivel de Plan Parcial⁹, sino también su localización en los tramos más accesibles de nuevos desarrollos¹⁰.

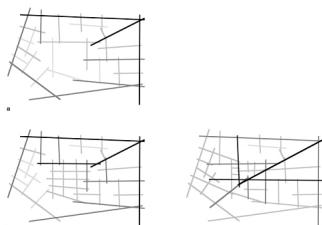


Fig. 1. Valoración de la integración de ejes en alternativas para un nuevo desarrollo.

Fuente: Hillier, 1996.

Existen ejemplos más completos, como el sistema Himmeli (Iltanen, 2012), que evalúa no solo la accesibilidad espacial y las propiedades estructurales del entorno urbano, sino también la localización y aglomeración de la oferta comercial existente (clústeres). Las ventajas de la formación de clústeres son importantes, aunque dependen del tipo de comercio (ver por ejemplo Eaton & Lipsey, 1982). Este sistema realiza varias simulaciones en bucle, valorando la situación ideal, y puede tomarse como referencia para la promoción de localizaciones comerciales.

5.3. Delimitación de entornos adecuados para la implantación de GEC (B1)

Con el fin de controlar la implantación de Grandes Establecimientos Comerciales (GEC), una posible estrategia es la delimitación de entornos adecuados, que controlarían esa “accesibilidad de” los GEC, con el fin de acercarlos a las tramas urbanas más densas o consolidadas. Ello posibilita el objetivo de reducir la dependencia del automóvil, además de reducir el consumo de suelo. En otras palabras, el impacto medioambiental, territorial y sobre el entorno urbano se puede ver reducido. Sin embargo, y al menos desde el punto de vista del planificador,

⁹ Aunque no demasiadas, existen algunas referencias en este sentido, como Hernández Aja (1997) que propone una dotación comercial adecuada entre 0,02-0,04 m²/habitante, dependiendo de la densidad edificada y del tipo de tejido y población.

¹⁰ Estos indicadores deben combinarse con estrategias en el Planeamiento municipal (General, Parcial y Ordenanzas) como las descritas en Ezquiaga (1998).

será necesario valorar además el impacto de la gran superficie comercial sobre el tejido comercial existente¹¹. Si bien este suele ser negativo al principio, su efecto final es incierto y depende de varios factores (tamaño, perfil de clientela, tipo y combinación de productos, etc.), tratándose de un tema complejo, que además de su posible colisión con la Directiva Bolkestein, precisa más investigación.

¿Cómo realizar la delimitación de entornos adecuados para GEC? Una forma de intervenir directa y efectiva, si se evitan ambigüedades, es la definición de las características que hacen que los entornos sean adecuados para la localización de grandes superficies comerciales. Un ejemplo próximo y en vigor es la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales de Cataluña, que apuesta por un modelo de “ciudad compacta, compleja y con cohesión social”, que integre el comercio y que así pueda preservarlo. Argumenta sobre el reequilibrio territorial, “para que todas las comarcas y las zonas urbanas de los municipios puedan disponer de servicios comerciales adecuados y adaptados a los consumidores y usuarios”.

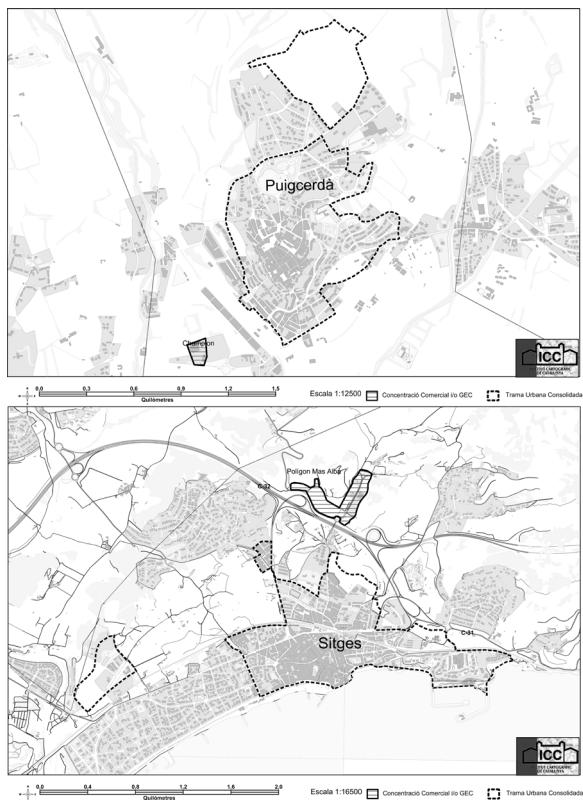


Fig. 2. Dos ejemplos de delimitación de tramas urbanas consolidadas (TUC) vigentes: Puigcerdà y Sitges.
Fuente: Generalitat de Catalunya¹².

¹¹ Razón sobre la que, recordemos, la Directiva no permite establecer autorización comercial.

¹² Consulta en la web de la Generalitat de Catalunya Dep.d'Empresa i Ocupació – Àmbits d'actuació – Comerç – Ordenació del equipaments comercials – Delimitació de trames urbanes consolidades.

Para ello, esta Ley en su redacción final adaptada a la Directiva Bolkestein (Decreto Ley 1/2009 del 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales) propone medidas precisas: definir los GEC (en función de superficie, población del municipio y sector) (art. 6.1) para limitar su implantación a las “tramas urbanas consolidadas” de municipios capitales de comarca o con población superior a 25.000 habitantes (art. 7 y 8). Así, la definición de Trama Urbana Consolidada (TUC) se convierte en la clave de la regulación. Es aquella conformada por las áreas donde “reside la población mayoritariamente, la continuidad de edificios residenciales plurifamiliares y las tramas comerciales insertadas con los usos residenciales”. La accesibilidad del GEC se tiene en cuenta de forma implícita, facilitando el acceso del mayor número de ciudadanos, a través de la idea de densidad.

Otro tipo de indicadores proponen la delimitación de entornos en relación a nodos de la red de transporte público de cierta categoría, contando así con una buena accesibilidad en este modo. Un ejemplo es el sistema IMaFa (Arce-Ruiz *et al.*, 2012), que delimita los entornos de las estaciones de metro mediante líneas isócronas (Fig. 3), de cara a situar los GEC a cierta distancia máxima (500-600 m). No se toma la distancia en línea recta sobre plano, sino la distancia por la red de viario, que presenta significativas diferencias y supone un avance de precisión (Gutiérrez y García-Palomares, 2008).



Fig. 3. Delimitación a través del viario del entorno de ciertos puntos de la red de TP de Madrid. Para evidenciar diferencias, se superpone la delimitación mediante distancia euclíadiana.

Fuente: elaboración propia.

El principio del indicador es simple y directo: posibilitar el acceso en transporte público a grandes dotaciones como los GEC. Sin embargo, la propuesta tiene consecuencias derivadas, no explícitas pero inmediatas: al situarse a cierta distancia de las estaciones de la red principal de TP, es muy probable que el GEC haya de situarse en pleno tejido urbano; potenciándose también la accesibilidad a pie y ciclable desde los entornos próximos al centro a implantar.

Desde el punto de vista práctico, su desarrollo es sencillo y viable con software SIG y bases cartográficas normalmente disponibles (callejero). Incluso sin estos medios, el mismo principio puede aplicarse mediante medida sobre plano de viario (o incluso empírica) del recorrido más corto a pie desde el solar elegido a la estación de transporte público.

5.4. Superficie comercial limitada en función de la localización (B2)

Un segundo planteamiento de control optaría por permitir cualquier localización, pero condicionando la superficie comercial máxima autorizada al nuevo GEC. Se trata de un indicador basado en el geo-márketing (disciplina que analiza la situación en el espacio de clientes, puntos de venta y competencia, de cara a reducir el riesgo de la inversión y maximizar beneficios), pero puesto al servicio del medioambiente, limitando el impacto territorial y la movilidad insostenible generada. El argumento implícito es que “no se tiene derecho a atraer clientela desde lugares tan alejados que con toda seguridad accederá en automóvil”.

El indicador que lo ejemplifica es el modelo “MaReSi SC”, puesto en práctica en el Plan de Dotación Comercial de Oslo13 (TennØy *et al.*, 2012). Se otorga licencia para construir cierta superficie de venta en función de la accesibilidad no-motorizada al centro comercial. Esta se define como el total de población residente en un entorno de 1km (clientela potencial a distancia peatonal) y una parte (30%) de la residente a 1-2 km (distancia ciclable), simplificando así un cálculo gravitatorio pormenorizado. Este dato de población y la capacidad de compra media ayudan a dimensionar la superficie del centro, sin tener en cuenta la potencial clientela residente a una distancia mayor a 2 km. El indicador se ha aplicado ya en casos como el del ØkernSentrum (Oslo), donde los 60.000 m² propuestos inicialmente por los promotores fueron rebajados en 25.000 m².

Sin embargo, en nuestro país este indicador de accesibilidad puede no ajustarse a la Directiva, al incorporar indicadores de demanda y de capacidad de compra. Como recuerda la Ley 1/2010 del Comercio Minorista (nueva redacción del art.6.3 de la Ley 7/1996): “Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica”.

¹³ Recordemos que Noruega no está integrada en la UE y la Directiva Bolkestein no es de aplicación.

6. Propuesta de criterios de evaluación de indicadores de accesibilidad para su incorporación a la Normativa comercial y Planeamiento Urbanístico

El concepto de “accesibilidad” ha sido una herramienta enfocada a la práctica en campos como la planificación del transporte, y sin embargo, su aplicación para la ordenación urbanística y en el caso particular del comercio de proximidad, apenas está despegando. Tal y como afirma Batty (2009), “hay consenso sobre que es un término viejo en el planeamiento que necesita una actualización para saltar a la práctica”. Dentro del tema que nos ocupa, esta puesta al día debe, además de apoyarse en las “razones específicas de interés general”, cumplir ciertos requisitos, que son, al menos, los exigidos explícitamente por la Directiva Bolkestein, así como por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Tabla 4):

Directiva 2006/123	Ley 17/2009
<ul style="list-style-type: none"> - Justificado por razones imperiosas de interés general - Procedimiento justificado de acuerdo con el principio de proporcionalidad - Objetiva - Previsible 	<ul style="list-style-type: none"> - Claro e inequívoco - Predecible - Transparente - Accesible - Hechos públicos con antelación

Tabla 4. Requisitos exigidos por Directiva 2006/123 y Ley 17/2009.

Fuente: Directiva 2006/123/CE y Ley estatal 17/2009.

Es necesario preguntarse sobre los requisitos y sus matices, con lo que supone cada uno de estos adjetivos y si los indicadores propuestos estarían en condiciones de cumplirlos.

Por otra parte, desde el desarrollo de las medidas de accesibilidad en el mundo académico y profesional (Hull *et al.*, 2012), la discusión se halla en una encrucijada donde hay que posicionarse del lado de la precisión o del lado de la claridad, ya que las medidas más adecuadas para describir el nivel de accesibilidad real suelen ser poco comprensibles por los no expertos, y viceversa (Geurs y Van Wee, 2004).

Para analizar el posicionamiento respecto a esta dualidad, Geurs y Van Eck (2001) propusieron una evaluación práctica de los indicadores de accesibilidad en relación a su “interpretabilidad”, su “necesidad de datos” y “usabilidad”, siendo esta última la capacidad para capturar y representar adecuadamente ciertos aspectos de la realidad. Su conclusión es que se ha de optar por la más prioritaria dependiendo de los fines, pues resulta muy difícil satisfacer las tres simultáneamente.

A continuación se analiza la relación entre los términos de esta triada y aquellos exigidos desde el marco normativo (Tabla 4), valorando conjuntamente las cualidades como indicador de accesibilidad y como posible instrumento en la normativa de los indicadores propuestos en el punto anterior.

La “interpretabilidad” de un indicador puede considerarse asimilable a términos como comprensibilidad o comunicabilidad y relacionarse con lo claro e inequívoco. Igualmente con lo previsible/predecible, transparente o accesible, que

junto con la publicación con antelación, tendrá implicaciones en el procedimiento de utilización del indicador.

La interpretabilidad equivaldría también a la “utilidad para todos” (técnicos, políticos, ciudadanos), ya que una comprensión fácil permite a todo tipo de actores participar en su discusión. Por tanto, se considera que el uso de indicadores interpretables es adecuado para concretar el derecho al abastecimiento en un entorno de proximidad y debatir su incorporación a la Normativa. En ese sentido, los indicadores de “BCNecología” o los de la “Ley catalana”, “IMaFa” y “MaReSi SC” parecen pertinentes y operativos para la fase y objetivos en los que se proponen. Por su parte, los indicadores de “Space Syntax” e “Himmeli” resultan interpretables intuitivamente solo de manera general y apenas algunos técnicos con una formación especializada pueden comprender en detalle el proceso e implicaciones.

El criterio de “usabilidad o precisión” es la capacidad para valorar mediante una medida varios aspectos de la realidad de manera fiable. Para ello, el indicador tiene que tener un carácter sintético, sus unidades suelen ser abstractas y el cálculo complejizarse. Como apuntábamos, es el caso de los indicadores “Space Syntax” e “Himmeli”, que se muestran operativos y prácticos en la planificación, a la hora de apoyar el diseño de proyectos y propuestas del planeamiento. De no abrirse a debate público, la interpretabilidad no es requisito prioritario. El resto de indicadores revisados (ver \diamond , Tabla 5), están planteados de forma tan sencilla que, en efecto, son también precisos en reflejar el aspecto al que hacen referencia. Sin embargo, cabe preguntarse si se trata de aspectos suficientemente relevantes por sí solos para tener un impacto real sobre el fenómeno estudiado en este caso, el comercio.

Por fin, el tercer criterio, “necesidad de datos”, expresa la viabilidad del indicador, en base al consumo de recursos para su elaboración. Como se adelantaba, el indicador de “BCNecología” supone un reto frente a las bases de datos existentes, software y personal técnico. Lo mismo ocurre con el indicador “Himmeli”, mientras que las necesidades de datos se moderan en el caso de los indicadores “SpaceSyntax” y “MaReSi SC”, que utilizan menos y más comunes bases de datos de información (trama viaria y población), simplificando los trabajos.

En todo caso, en ninguno de los casos parece que el volumen de trabajo generado vaya a ser excesivo. Además, este dependerá del tamaño del municipio o entorno urbano objeto del análisis, lo cual a su vez está normalmente relacionado con una mayor disponibilidad de recursos y por tanto representaría una carga económica asumible. Por ejemplo, la delimitación de tramas urbanas consolidadas que fija la legislación catalana parece fácilmente realizable con medios normalmente disponibles porque, aunque la tarea se ve facilitada con el empleo de los SIG, éstos no resultan imprescindibles. De la misma forma, el indicador “IMaFa” propone una delimitación de entornos bastante elemental, inmediata empleando SIG, pero viable con medios tradicionales.

Aproximación al objetivo	Ejemplo. Indicador de accesibilidad	Enfoque de accesibilidad tratado por el indicador	Interpretabilidad	‘Usabilidad’ o precisión	Necesidad de datos	Compatibilidad Directiva
A) “Accesibilidad A” — Asegurar el abastecimiento básico (Fase: Diagnóstico y planificación)						
A1. Detección entornos mal abastecidos	BCN ecología	Distribuidores de productos básicos a cierta distancia	✓	◊	Bases: grande Método: técnico y software	✓
A2. Detección de localizaciones comerciales óptimas	Space Syntax	Accesibilidad espacial de la trama urbana	✗ (Intuitivo. Experto para profundizar)	✓	Bases: moderada Método: técnico y software	—
	Himmeli	Accesibilidad espacial + formación de clústeres	✗ (Intuitivo. Experto para profundizar)	✓	Bases: grande Método: técnico y software	—
B) “Accesibilidad DE” — Reducir la movilidad en automóvil privado (Fase: Control de la implantación comercial, definición del proceso de autorización).						
B1. Delimitación de entornos adecuados para la implantación	Ley Catalana	Caracterización del entorno (accesibilidad intrínseca en densidad tipológica)	✓	◊	Bases: simple Método: disponible	✓
	ImaFa	Accesibilidad relativa a elementos estructurantes de transporte	✓	◊	Bases: simple Método: técnico y software (adaptable)	✓
B2. Superficie comercial limitada por la localización	MaReSi SC	Población en el entorno próximo	✓	◊	Bases: moderada Método: técnico y software	✗ ?

Tabla 5. Evaluación de los indicadores en la Normativa comercial y el Planeamiento Urbanístico.
Fuente: elaboración propia.

Por tanto, se puede concluir que los indicadores revisados cumplen con matices las exigencias revisadas -interpretabilidad, usabilidad, necesidad de datos- por lo que se puede dar por satisfecho el objetivo general del trabajo, que era buscar indicadores de accesibilidad que sirvieran para la defensa del comercio de proximidad, que fueran compatibles con la Directiva 2006/123 y que fueran aplicables en la planificación urbanística y comercial.

Por otra parte, los indicadores propuestos para la fase de planificación (A1, A2) no precisan ajustarse a las condiciones que la Directiva, pues esta se refiere tan solo al proceso de autorización comercial, que es posterior. Respecto a los que se aplican para el control (B1, B2), el único potencialmente conflictivo de los analizados ha sido el de “MaReSi SC” el cual, al incluir términos de demanda y consumo, podría interpretarse en base a criterios vetados por la Directiva.

7. Conclusiones

El presente trabajo avanza en el análisis y definición de futuras herramientas sobre las que articular la protección del comercio en entornos urbanos de proximidad. Para ello identifica dos líneas de actuación u objetivos instrumentales principales que permitirían, dentro del marco legislativo actual, justificar la utilización de indicadores cuantitativos en las fases de planificación y de autorización: asegurar el abastecimiento básico de la población y reducir la movilidad en automóvil.

Igualmente, muestra cómo dichos objetivos pueden traducirse en términos de “accesibilidad”. El carácter cuantitativo y objetivo del concepto de accesibilidad aparece como pertinente y con potencial de cara a desarrollar ambas líneas de defensa del comercio. Permite fijar indicadores con los que apoyar la acción en las diferentes fases de aplicación (análisis y diagnóstico, planificación y control de la implantación comercial) y con diferentes objetivos (detección de áreas mal servidas, identificación de localizaciones óptimas, delimitación de entornos adecuados, etc.).

En ese sentido, el trabajo aporta un análisis de indicadores anteriormente propuestos y específicos para el caso del comercio y que, con diferentes objetivos, enfoques y limitaciones, encajan en las líneas de defensa identificadas.

Estos indicadores se han valorado de cara a su potencial incorporación a la normativa comercial y de la planificación urbanística, en función de su claridad e interpretabilidad, su precisión y su consumo de recursos, así como las posibles incompatibilidades con el marco fijado por la Directiva 2006/123 “Bolkestein”.

Cabe concluir que, con matices, se ajustan a las exigencias establecidas, aunque precisan todavía de cierto desarrollo para su incorporación tanto a la normativa comercial como a la planificación urbanística. En cualquier caso, es oportuno valorarlos de manera más cualitativa, con sus diseñadores o controladores, y por otra parte, enfrentarlos a la práctica, a situaciones urbanas reales de cara a vislumbrar cuál o cuáles de ellos se muestran más efectivos, así como a fin de establecer umbrales acertados.

Por tanto, a pesar de las tareas pendientes y aunque tampoco se pretende excluir otras posibilidades regulatorias, creemos que los indicadores de accesibilidad

analizados han mostrado, dentro del marco actual, su valor y su potencial como herramientas en las que apoyar la defensa del comercio en entornos de proximidad.

8. Bibliografía

- AGÈNCIA D'ECOLOGÍA URBANA DE BARCELONA (2012): *Guía metodológica para los sistemas de auditoría, certificación o acreditación de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano*. Ministerio de Fomento, Madrid.
- ARCE-RUIZ, Rosa M.; CALDERÓN, Enrique J.; CONDEÇO-MELHORADO, Ana M. y ORTEGA, Emilio (2012): “Isochrone maps to facilities. Shopping centres in the Metrosur influence area (IMaFa)”, en HULL, Angela; SILVA, Cecilia y BERTOLINI, Luca –coord.– (2012): *Accessibility Instruments for Planning Practice*. TUD COST Action TU1002. COST Office. Fecha de referencia: 09-09-2013, disponible en: <http://www.cost.eu/library/publications/Accessibility-Instruments-for-Planning-Practice>
- BATTY, Michael (2009): “Accessibility: in search of a unified theory” en *Environment and Planning B*, núm. 36(2), pp. 191-194.
- CASTILLO-MANZANO, José I. y LÓPEZ-VALPUESTA, Lourdes (2009): “Urban retail fabric and the metro: A complex relationship. Lessons from middle-sized Spanish cities” en *Cities*, núm. 26(3), pp. 141-147.
- DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis (2007): “Dificultades del urbanismo comercial: el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León” en *Ciudades*, núm. 10, pp. 109-142.
- EATON, B. Curtis y LIPSEY, Richard G. (1982): “An economic theory of central places.” en *Economic Journal*, núm. 42, pp 56-72.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, José María (1998): *Comercio y Planeamiento Urbano. Recomendaciones para la ordenación de las actividades comerciales en el planeamiento municipal*. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- GARROCHO RANGEL, Carlos F. y CAMPOS ALANÍS, Juan (2006): “Un indicador de accesibilidad a unidades de servicios clave para ciudades mexicanas: fundamentos, diseño y aplicación” en *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. VI(22), pp. 349-397.
- GIL, Irene (1995): “Localización comercial. Herramienta clave para el comercio minorista” en *Distribución y Consumo*, núm. 13.
- GOODALL, Brian (1987): *The Penguin Dictionary of Human Geography*. Penguin Books, Londres.
- GUTIERREZ, Javier y GARCÍA-PALOMARES, Juan Carlos (2008): “Distance-measure impacts on the calculation of transport services areas using GIS” en *Environment and Planning B: Planning and Design*, núm. 35(3).
- GUY, Clifford (2004): “Neighbourhood retailing and food poverty: a case study in Cardiff” en *International Journal of Retail & Distribution Management*, núm. 32(11/12), pp. 577-581.

- HANSEN, Walter (1959): "How accessibility shapes land use" en *Journal of the American Planning Association*, núm. 25(2), pp. 73-76.
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín –dir.– (1997): *La ciudad de los ciudadanos*. Ministerio de Fomento, Madrid.
- HILLIER, Bill (1996): *Space is the Machine*. Cambridge University Press, Cambridge.
- HULL, Angela; SILVA, Cecilia y BERTOLINI, Luca –coord.– (2012): *Accessibility Instruments for Planning Practice*. TUD COST Action TU1002. COST Office. Fecha de referencia: 09-09-2013, disponible en: <http://www.cost.eu/library/publications/Accessibility-Instruments-for-Planning-Practice>
- ILTANEN, Sanna (2012): "Heuristic three-level Instrument combining urban Morphology, Mobility, service Environments and Locational Information (HIMMELI)", en HULL, Angela, SILVA, Cecilia y BERTOLINI, Luca –coord.– *Accessibility Instruments for Planning Practice*. TUD COST Action TU1002. COST Office. Fecha de referencia: 09-09-2013, disponible en: <http://www.cost.eu/library/publications/Accessibility-Instruments-for-Planning-Practice>
- LÓPEZ DE LUCIO, Ramón (2002): "La vitalidad del espacio público urbano en riesgo. Implicaciones urbanísticas de la creciente concentración en enclaves de la actividad comercial" en *Distribución y Consumo*, núm. 25.
- MAX NEEF, Manfred, ELIZALDE, Antonio y HOPENHAYN, Martín (1986): *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro – Development dialogue*, número especial. Cepaur-Fundación Dag Hammarskjold, Uppsala, Suecia.
- MERLIN, Pierre y CHOAY, Françoise (1988): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Presses Universitaires de France, París.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2013): *Plan Integral de Apoyo a la Competitividad del Comercio Minorista*. Aprobado en Consejo de Ministros del 7 de junio de 2013.
- MOLteni, Carlo (2007): "Rigenerazione urbana e commercio. Il caso di Birmingham" en *Ciudades*, núm. 10, pp. 143-158.
- MORANDI, Corinna (2007): "Il commercio nei programmi di riqualificazione urbana a Milano" en *Ciudades*, núm. 10, pp. 159-170.
- POZUETA, Julio; LAMÍQUIZ, Francisco J. y PORTO, Mateus (2009): *La ciudad paseable. Recomendaciones para la consideración de los peatones en el planeamiento, el diseño urbano y la arquitectura*. Cedex, Madrid.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (2011): "Claves de la evolución del urbanismo comercial. La implantación de grandes establecimientos comerciales en Castilla y León" en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 23.
- SEVTSUK, Andres (2010): «*Path and Place: A Study of Urban Geometry and Retail Activity in Cambridge and Somerville, Ma.*» Tesis doctoral, Massachusetts Institute of Technology.

TENNØY, Aud (2012): “Method for arriving at maximum recommendable size of shopping centres (MaReSi SC)”, en HULL, Angela, SILVA, Cecilia y BERTOLINI, Luca –coord.– *Accessibility Instruments for Planning Practice*. TUD COST Action TU1002. COST Office. Fecha de referencia: 09-09-2013, disponible en: <http://www.cost.eu/library/publications/Accessibility-Instruments-for-Planning-Practice>

VILLAREJO GALENDE, Helena (2008): “Sostenibilidad y revitalización urbana: nuevas propuestas para la regulación de la implantación de los grandes establecimientos comerciales” en *Ciudad y Territorio*, núm. 156, pp. 273-295.

VILLAREJO GALENDE, Helena (2009): *La Directiva de Servicios y su impacto sobre el comercio europeo*. Comares, Granada.

VILLAREJO GALENDE, Helena (2011): “El nuevo régimen de las autorizaciones comerciales en España. Una lectura hitcheockniana de los efectos de la Directiva de Servicios: ¿de Psicosis a Sabotaje?” en *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, pp. 217-256.

INFORMACIÓN VERSUS CORPORALIDAD. EL COLAPSO DEL ESPACIO PÚBLICO

INFORMATION VERSUS CORPORALITY. ALMUTHE COLLAPSE OF PUBLIC SPACE

Roberto FERNÁNDEZ*

RESUMEN

Hay factores de la escena contemporánea, como el auge de la comunicación interpersonal y multimedial, que aumentan y complejizan la “proximidad” –definible como la escala del *socius* o la densidad que daría la norma de un estado de comunidad en tanto un “vivir juntos”– así como otros, también recientes, como la importancia de la “otredad” –manifiesta tanto en las inéditas configuraciones multiétnicas de urbanidad como en el relativo fracaso de las teorías urbanas de la condensación de clases o estratos sociales diversos que decanta en diferentes circunstancias de inseguridad o violencia– que inducen a pensar en los cambios recientes que pudieran haberse manifestado en relación a aquella condición urbana de proximidad que se liga a su *raison d'être*, quizá acorde a su “grado cero medieval”.

Palabras clave: corporalidad, densidad urbana, espacio público, comunidad inter-clasista/inter-étnica, información.

ABSTRACT

There are factors of the contemporary scene, as the rise of multi-media and interpersonal communication, which increase and complicate the proximity, definable as *socius* scale or density that would rule a state of community live together. There are also others, too recent, as the importance of otherness, reflected both in multiethnic settings new urbanity and the relative failure of urban theories of condensation of different social classes or social layers decanted into different circumstances of insecurity or violence. These factors induce to consider the recent changes related to that urban proximity condition, that is linked to its *raison d'être*, perhaps according to their medieval zero degree.

Keywords: corporality, urban density, community, public space, inter-classes/inter-ethnic community, information.

* Roberto Fernández (rfernandster@gmail.com) es doctor arquitecto y Catedrático de Historia de la Arquitectura y el Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

1. Hipótesis

Después de varios siglos de búsqueda del ideal de “comunidad” (desde la ciudad griega a la aldea medieval) y la identificación de una perfección democrática moderna que Habermas propondrá en su noción de “esfera pública”, lo urbano se modifica y complejiza por el impacto de la comunicación que transforma el espacio y la proxémica (McLuhan, 1967), se inicia una experiencia de ciudad más “comunicada por medios que interactuada por personas e instituciones” (el modelo Los Angeles) y un proceso de transformaciones etno-sociales visible en la cohabitación problemática o conflictiva de “diferentes” urbanos (Jacobs, 1996; Wacquant, 1999), en el despliegue de conflictividades y transformaciones espaciales –emblematizada en el cambio de centralidad de la plaza al *shopping* o espacio público prestador de servicios privatizados– y la aparición de nuevos sujetos urbanos, desde los turistas a los informales, desde los “piqueiros” a los “*bo-bo's*”.

2. Nostalgia de la comunidad

La vieja discusión propuesta por Ferdinand Tonnies sobre lo arcaico de la *gemeinschaft* (comunidad) frente a lo moderno de la *gesellschaft* (sociedad) no solo deriva en los análisis, más nostálgicos que políticos, sobre la paulatina desaparición de la *gemeinschaft* como por caso los estudios de Roland Barthes (2003) presentados en su seminario¹ «Como vivir juntos» que termina, en nombre de esa ya inasible categoría de comunidad, rastreando en los rasgos y manifestaciones perdurables propias de la vida anacorética, recurso al que también apelará Peter Sloterdijk (2001) en la parte inicial de su «Extrañamiento del Mundo»² con sus alusiones a las primeras experiencias monásticas de Pacomio y los ascetas huidos de las ciudades para crear sus incipientes comunas de oración y trabajo en los bordes del mundo de las estepas egipcias.

Barthes usa una expresión que definió el mundo helénico, “comunidad idiorítmica” (donde cada uno está junto a otro pero a su ritmo), para descubrir su inexistencia en la mundanidad contemporánea salvo en casos cerrados o exóticos como los monjes del Monte Athos o en la paradójica salvación-superación del *socius* que propone Robinson en su isla.

Del mundo griego Barthes también retoma la comunidad ideal de amigos y a partir de ese residuo de *convivium* reconstruye nociones como la “proxemia”, las reglas de ocupación de territorios o la noción de suciedad (como un relativismo asociado a grados de proximidad o “con-vivencia”). Barthes afirma su afecto

¹ La primera parte de este texto recopila las notas del seminario de Barthes en el *College de France* dictado en 1977 y como lo explica Eric Marty, uno de los prologuistas, son las notas escritas de Barthes a partir de la cual dictaba sus clases, es decir, no son escritura (pública) ni discurso (como transcripción de oralidad) y están organizadas según el principio alfábético (*achedia, anahoresis, athos...*) agrupando reflexiones y referencias y dando cuerpo a una red indeterminada de relaciones; por tanto el libro se puede leer de cualquier manera.

² La *metoikesis* o cambio de la morada del alma se presenta como disposición a ser otro como consecuencia de un extrañamiento, sea en el desierto o la nada-habitativa, sea en el áscesis brahmánico, budista o gnóstico, sea en la inmersión en la música autónoma o pura.

aristocrático y nostálgico de órdenes perdidos y acentúa su función de recopilador de interpretaciones de signos.

Sloterdijk, dentro de una teoría del apocalipsis en que solo rescata de los últimos cuatro siglos, la relevancia del arte, teoriza en su libro sobre el desarrollo de la “magia civil” (los magos que se instalan en la “polis”) quienes serán los “profesionales de la intermediación urbana” (políticos, educadores, juristas) frente a lo cual algunos resisten con sus adicciones a drogas anti-sociales: la adicción sería así la dialéctica de huida y búsqueda de mundos así como “la historia de la cultura es la historia de la abstinencia”.

La civilización es por tanto el retiro paulatino pero absoluto del “mundo exterior” (anulando la naturaleza) y del “mundo interior” (desarticulado por la educación de las pulsiones en el universo de los tabúes y la fantasía) y entonces ocurre como una negación de ese movimiento civilizatorio, una tendencia opuesta, el “extrañamiento” (o el irse a la nada exterior e interior) dentro de o contra un movimiento de eterno retorno de figuras del *socius*, como la propensión del siglo XX a reproducir foros y circos romanos (*shoppings* y estadios del espectáculo).

3. La esfera pública

El optimismo de Habermas acerca de un “completamiento consensual de modernidad” –aquello que queda pendiente de consumar del proyecto de la Ilustración– radica en su premisa acerca de la persistencia de “lo público” en la “esfera de lo público”, esfera o red institucional que resulta una creación del siglo XVIII, pero que instala una manifiesta contradicción entre discursividad pública y espacio público: es decir, a Habermas no le interesa (como en cambio sí le interesó a Foucault) el desplazamiento de lo espacial a lo discursivo para sostener el *socius*, pero ese desplazamiento ayuda a entender la decadencia de la idea de tal espacio como receptor social, espacio público que había sido en cierta forma también inventado en ese siglo (quizá con los antecedentes de una “teociudad” como cuerpo de “cristiandad encarnada en lo público” de la Roma de Sixto V, de inicios del XVII) como escena de representación barroca e intento de constitución de un *socius* en el ámbito de la gobernabilidad totalitaria ilustrada.

El espacio público de creación ilustrada –que es contemporáneo por ejemplo, a la creación de la prensa masiva y la noción de “opinión pública”– se manifestará dualmente en ágoras multitudinarias –las plazas como espacios de “recordabilidad” historicista pero también como lugares de la microhistoria popular: Concorde, Vendome, Royale– y también en los ámbitos selectivos y cenaculares como los cafés que por ejemplo, a la vera de las plazas, funcionaron como laboratorio de revolución muchas veces articulados a la producción de pasquines y otros primarios medios de amplificación de opinión.

Esa relación de espacio y política instalada en las postrimerías barrocas del Antiguo Régimen fue asumida, negativamente, por las fuerzas revolucionarias cuya representación predilecta se expresó en “ganar la calle”, en episodios que marcan buena parte de la historia político-urbana moderna, la que de la comuna del 48 a la reacción urbanística de Haussmann se manifiesta no solo en un reordenamiento represivo de la ciudad susceptible de ganar la calle como puesta en marcha de

reivindicaciones no resolubles en la política de representación sino asimismo en la mercantilización de una ciudad del orden regulada por recursos del Estado (la “fuerza de policía”, esa construcción del XVIII propuesta por teóricos como Delamare) y por la dinámica del capitalismo inmobiliario.

Las investigaciones socio-históricas de Richard Sennett³ son bastante precisas en lo referente a la constitución de un orden de lo público en el siglo XVIII y un “des-orden” de lo público, casi por no poder subjetivizarse ni desde el poder ni desde la conciencia, el *new world* de la Revolución Industrial y de las mercancías infinitamente reproducibles, en el siglo XIX, mezcla de orden molar y desorden molecular que explicaría desde entonces a la vez la instalación barroco-iluminista y la caída moderna de lo público, tanto en acto o sujeto como en contexto o espacio.

“En París las plazas medievales y del Renacimiento eran zonas libres como opuestas a la zona controlada por la casa privada. Al reestructurar la masa de población en la ciudad, las plazas monumentales de principios del XVIII también reestructuraron la función de la multitud ya que alteraron la libertad con que la gente podía congregarse. La reunión de la muchedumbre se transformó en una actividad especializada; se realizaba en tres lugares: el café, el parque y el teatro” (Sennett, 2002, pp. 129-130).

Y un poco más adelante Sennett (2002, p. 133) encadena lo espacial-institucional de la nueva ciudad con la novedad demográfico-social de los muchos y diferentes que aparecían en la vida urbana: “La cuestión social provocada por la población de Londres y París era el problema de vivir con un extraño o ser un extraño”. Sennet debatirá además la dificultad para aprehenderse a sí misma y definirse –la crisis “fundante” de *self-awareness*– de la “burguesía” como nueva clase social del XVIII.

“La cuestión social suscitada por los nuevos términos de densidad en la ciudad era el de donde se podía ver habitualmente a estos extraños, de modo que se pudieran formar las imágenes de los tipos de extraños... En consecuencia era la demografía la que creaba un medio en el cuál el extraño era un desconocido” (Sennet, 2002).

De allí en más la línea de razonamiento de Sennett es que la muchedumbre (densidad) y la diferencia (extrañamiento, otredad) advienen características irreversibles de la subsiguiente historia de las ciudades y su confianza en el poder relativo de resistencia que frente a ese proceso iba a proveer el forjado de diferentes figuras de *gemeinschaft*, desde luego forma parte de su ideología romántica articulada

³ «El declive del hombre público» (2002) y junto con el anterior «Vida Urbana e identidad personal» (2001), constituyen el mejor aporte sennettiano al análisis socio-histórico de la declinación de lo público en la vida urbana; el primero cotejando el declive que ata la creación de la París barroca prerrevolucionaria con sus críticas político-filosóficas (Rousseau) y la llegada a la ciudad decimonónica descrita sobre todo por los padres del *roman moderne* (Balzac) y el segundo arrancando de Haussmann para debatir sobre la creación y transformación/extinción de la idea de comunidad, tanto sedimento de “socialidad urbana” posible y como paulatina perdida de formas colectivas reguladas desde lo psicosocial y no desde lo normativo.

a las proposiciones optimistas-positivistas que unían la sociología administrativista de Comte con la sociología costumbrista de Tonnies.

Otra consecuencia de los análisis sennettianos es admitir la concepción barroco-burguesa de la ciudad como un “megateatro”, el *theatrum mundi* –idea que se desplaza en Benjamin a una ciudad de intercambio de signos en lugar de intercambio (o encadenamiento) de actos y en Habermas a una ciudad (sociedad) de intercambios simbólicos o de instauración de las lubricaciones sociales que facilita el imperio de la comunicación, deslizamiento “figural” y “fantasmático” operado en el XVIII que fue severamente cuestionado por Rousseau.

De paso es interesante apuntar que Sennett, en el párrafo «El cuerpo como maniquí» describe cómo esa proliferación comunicativa, esa teatralización “sígnica” es utilizada al servicio de identificar la calidad o rol social (posición, riqueza, función) diferencial de cada habitante urbano, ayudando a que estén juntos los semejantes –en cuanto igualados en sus signos: tal o cual levita, tal o cual peluca, etc.– o que coexistan los diferentes pero amparados por códigos de relación (etiqueta, saludos, términos o cualidades del intercambio entre diferentes, etc.), códigos de relación que quizás ingresan al ideario de la sociología romántica como ficción o figuración de *gemeinschaft* (las comunidades de literatos, fábulas, prostitutas o clérigos) en tanto afirmación de identidad diferencial pero también como sedimento de *gesellschaft* (las sociedades urbanas reguladas por el intercambio simbólico y/o por factores suplementarios como la “opinión pública”).

4. Masaje y mensaje

En 1967 apareció un librito que se vendió como pan caliente a 1.45 U\$S que subsiste hoy como un *tour de force* conceptual y gráfico: «The Medium is the Massage» (McLuhan, 1967). El pequeño volumen negro fue hecho de manera anormal: un tal Jerome Agel, editor, le pidió permiso a Marshall McLuhan –el gurú canadiense del Center for Culture and Technology de Toronto– para que el *designer* Quentin Fiore pusiera en página para millones de “lectores” (que en realidad a partir de la idea este objeto post-libro, iban a devenir “visualizadores”) las ideas sobre el boom de la información y ya desde el título se aludía como en un *gramatical joke* a que el “medio” es el “mensaje” y el “masaje”, que el medio condiciona lo que transmite y que el medio desempeña funciones que garantizan la aprehensión sensorial del receptor, incluso dejando de lado toda posible ética de la transmisión: en efecto, la potencia comunicativa del medio podía hacer mucho más que comunicar, puesto que podía subyugar, fetichizar, persuadir, alienar, es decir positivizar para el poder social tardo-moderno aquello que Marx, Freud o Adorno habían anatemizado; o sea “masajear” la conciencia del perceptor/pectador.

Decía además cosas que los estudios literarios clásicos de McLuhan habilitaban pero sonaban como bombazos, como el cuestionamiento a la revolución de subjetividad del humanismo renacentista: el legado renacentista, desde esta mirada caústica, era, al supervalorar, el punto de fuga, hacer desaparecer la conciencia del observador además de conseguir que este dejara de involucrarse o zambullirse en lo percibido-distante. El humanismo, en la revisión de McLuhan, no coloca al hombre

como centro sino que lo margina o lateraliza; la *perspectiva communis* es mucho más artificial y anti-subjetiva que la secuencialidad narrativa del tapiz de Bayeux.

En el mismo año de salida de «The Medium...» un discípulo de McLuhan se juntó con él y con mucha gente relevante entonces y después (como Steiner, Williams, Rosenberg, Kermode o Wolfe) para armar un libro de observaciones azarosas y entrecruzadas, «McLuhan, Caliente & Frío» (Stearns *et al.*, 1973)⁴, de cuyo enjambre quedaría ya claro lo de la “aldea global” (y la obsolescencia funcional y sínica de las grandes urbes) así como el papel fluyente –o disolvente de la categoría “espacio”– de la información *in actis* que como tal anarquiza los anclajes fijos o referenciales (es decir, todo el aparato de la arquitectura y urbanismo) pues todo se mueve informando de sus movimientos con la consecuente deslocalización y pérdida de sentido del *locus*: no estoy en un lugar sino estoy a 10 minutos de allí... con la consecuencia del apogeo del tiempo (pero no ya el tiempo histórico, el del reloj o el de las experiencias mito-biográficas sino el tiempo del rendimiento) y consecuentemente habrá menos tiempo disponible y un aumento de la fricción por la multiplicación de las movilidades.

La paradoja es que la información sustrae a los sujetos de su necesidad de *face-to-face* (rompiendo literalmente las escenas rutinarias de las diversas *gemeinschafts* amicales afectivas: véase cómo, a costa de la ruina del espacio público, devienen sustituciones informáticas de esa perdida, dispositivos tales como el *facebook*, el *twitter*, el *skype* o el *whats'up*) pero a la vez la maximización de las posibilidades de comunicación exaspera la movilidad indeterminada de los sujetos: la figura de fricción corporal de múltiples sujetos moviéndose y condensando la disponibilidad de espacio curiosamente confronta o anula la tradición del espacio público, más o menos ritualmente utilizado por un *socius* amplio. El mundo reformato por la información es pues la ciudad de McLuhan, en la cual, el canadiense deja entrever, pensando sobre todo en Los Angeles, que una de las maniobras más subversivas será precisamente “perder tiempo” o “evasión” de su velocidad/compresión (*drop-out*).

Una combinación posible de *drop-out* respecto de la ciudad tradicional y *drop-in* respecto del flujo múltiple de información es la performance de los *nerds*, esa nueva categoría de sujeto post-urbano que se instala en una “ciudad sin atributos” (Davis en California es una meca *nerd*) para batir records de permanencia en un *indoor* conectado sin ninguna frecuentación de lo público (el *nerd* absoluto arma su “pos-vida” socio-urbana mediante teletrabajo, teleconsumo –de toda clase de productos y servicios, desde alimentos hasta libros, discos u obras de arte– y todos los “etc.” necesarios desde prácticas sexuales hasta controles de salud).

⁴ En el envío del texto McLuhan cita al pensador católico (él mismo también lo era) Jacques Ellul quién más de una década antes destruye el optimismo neocapitalista de la democracia comunicacional de Habermas: “La propaganda comienza cuando el diálogo concluye”.

5. Excavando el futuro

La teoría de ciudad de Mike Davis (2009)⁵ es la deconstrucción histórica de su ciudad –Los Angeles: en rigor, Davis es nativo de Fontana, en el condado de San Bernardino, uno de los cinco que subyacen a la conformación metropolitana– a partir de asumir, por una parte, “benjaminianamente”, que hay una “ciudad de extranjeros”, pintoresca y dotada de fuertes estímulos sensoriales con la que solemos crear un imaginario de ciudad o una ciudad ficticia, de ideal acople entre personas y lugares y por otra, una “ciudad opaca”, compleja e inmanejable que es la “ciudad del nativo”, a quien lo único que le cabe es reconstruirla en su memoria pues la experiencia de la niñez en un sitio determinado es crucial y fundante.

Por eso su versión “angelesca” es más bien demoníaca y *City of Quartz* debe estudiarse “excavando el futuro”. Su teoría de ciudad es una teoría de actores urbanos (intelectuales y *noir writers*, dirigentes sociales, políticos y sindicales, líderes étnicos, curas, traficantes, empresarios del espectáculo o de incipientes casos de economía terciarizada, etc.) y una teoría de fragmentos superpuestos y en colisión (como el *urban sprawl* destructivo de sus dos grandes valles o la voluntad de entender las políticas públicas como dotación de infraestructura para la especulación de toda clase), lo que hace que este nativo analice las anárquicas capas históricas como indicios de prefiguración de futuros nada felices. Una metáfora de la ciudad de Davis (Mike) son los bancos construidos para esperar el transporte público: están hechos con medios barriles y sentarse es incómodo y dormir en ellos, es imposible.

La mirada de Davis respecto de la deconstrucción histórica del proceso de construcción de una ciudad emblemática de la pos o ultramodernidad como Los Angeles se confronta con la teoría de ciudad de Richard Sennett, al menos aquella de la empática nostalgia de un mundo perdido que describe en la saga «La Conciencia del Ojo – Carne&Piedra – El Artesano»: nostalgia de la vida urbana medieval superpuesta a la ficción biográfica neoyorquina que además son bastante diferentes de la sociología dura de «El Declive del hombre Público» y «Vida Urbana e Identidad Personal» que comentamos más arriba. El Sennett romántico y medievalista parece el perceptor ideal de una “ciudad de extranjeros”, donde el sustrato básico del “lugar común” (público), que fácilmente deriva al *topos* tópico o estereotípico, en que todavía es posible visualizar el espejismo de una pretendida ontología de la espacialidad.

La reconstrucción de la idea de ciudad en los orígenes de la modernidad es un tema clásico desde las propuestas de Baudelaire y Poe acerca de la visibilidad de lo moderno que el poeta francés, en su *modernité*, definía como lo transitorio y fortuito. Esa “visibilidad” de lo moderno –como *follies* en los excursos de Calasso (2011) sobre Baudelaire– o como quiebres de entidad en Simmel (entre la proliferación de la objetología moderna y la disociación referente a su apropiación material y simbólica por el *socius* moderno) –permite la construcción de “paisajes analíticos”

⁵ Casi una década después de este estudio, dominado por el análisis de las contradicciones históricamente legibles entre actores y acciones o proyectos, Davis editó su «The Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster».

que es lo que hará entre otros, David Frisby (2007)⁶ quien agrega además el análisis de algunos debates de inicio de siglo –como la oposición entre Wagner y Sitte en la modernización urbana de Viena o la divergencia de los Wagner, el Otto vienes ligado a la proposición de escenarios y el Martin berlínés, obstinado introductor de matrices de racionalidad (las redes infraestructurales y la racionalización de la construcción/apropiación de ciudad)– o la reconstrucción óptica de ciudad en manos de los detectives o investigadores delictivos como surge de su interpretación de las numerosas libretas de observaciones de los agentes de la Agencia Pinkerton y sus primarias puestas en duda de la opacidad de lo privado.

Algunos autores clásicos en los albores de modernidad proponen una interacción sugestiva entre los modos de producción estéticos modernos (como el *collage* de citas o su montaje) y la complejidad propia de entender, aun en su dimensión de paisaje, la naturaleza disgresiva de la nueva ciudad lo que redunda en la técnica de los *flasheos*: de Kracauer y Benjamin hasta los *scherzi* que dedican a la “postciudad” americana analistas como Michael Sorkin.

Sorkin, en particular, una especie de Benjamin *aggiornado* con sus centenares de nerviosas viñetas periodísticas en «The Village Voice» o «The Architectural Record» denuncia la “naturalización” de un *new brave world* en la generalización del concepto de *thematic park*: “Con sus formas artificiosamente embusteras…”, cierra su introducción al libro de los TP (1999),

“...el parque temático ofrece una visión alegre y civilizada del placer que suplanta al reino de la democracia pública, y lo hace de un modo atractivo, con el agujón de su descarnada y turbulenta urbanidad, de los pobres, del crimen, de la suciedad, del trabajo. En los espacios ‘públicos’ de los parques temáticos o de los centros comerciales el propio discurso queda restringido: en Disneylandia no hay manifestaciones”.

“El esfuerzo por” recuperar la ciudad es la lucha de la democracia misma.

6. Lo postcolonial: la aproximación del extraño

Otra flexión descriptiva de los cambios de ciudad es la proliferación coexistente de minorías sobre todo étnicas, que la otrora crítica de la primera modernización urbana, Jane Jacobs (1996), presenta en sus estudios póstumos agrupados bajo el título «Edge of Empire» y su mirada desde lo marginal: en su última etapa académica esta nativa canadiense y activista americana enseñó en Melbourne y creo que le resultó relevante vivir en Australia para entender a Londres, mediante sus extrapolaciones de la recuperación de la ciudad aborigen de los *waugal* oceánicos al análisis de *Banglatown*, el proceso de colonización de grandes áreas centrales londinenses por bengalíes ex coloniales. Lo que aprecia como positivo y bautiza como poscolonial debe sin embargo matizarse en una interpretación más compleja de las numerosas fricciones y “multi-ghettización” engendradas por esta frágil

⁶ En su libro póstumo «Paisajes urbanos de la modernidad. Exploraciones críticas», el sociólogo de Glasgow resume su enfoque de fragmentariedad de lo moderno y ordena el análisis alrededor de Simmel, a quien le había dedicado estudios detallados y traducido sus obras.

convivencia de diferentes, acelerados y mal aculturados en sus tránsitos al *global way of life*.

En sus estudios culturales-urbanos sobre las ciudades americanas –en especial México DF– el antropólogo argentino Néstor García Canclini (1995)⁷ describe el impacto regresivo de la globalización sobre esas ciudades que devienen en ámbitos de la producción alternativa (el “artesanato” callejero, los servicios “in-formales” o ilegales) y el consumo diferenciado (el doble o triple estándar de la producción global multinacional particularmente visible y degradante en medicamentos y alimentación por hablar de dimensiones básicas del habitar). Un párrafo de tal trabajo señala que:

“Más del 40% de la población latinoamericana está privada de trabajos estables y seguridades mínimas y sobrevive en las aventuras también globalizadas del comercio informal, de la electrónica japonesa vendida junto a ropas del sudeste asiático junto a hierbas esotéricas y artesanías locales, en los alrededores de los semáforos: en esos vastos suburbios que son los centros históricos de las grandes ciudades hay pocas razones para estar contentos mientras lo que llega de todas partes se ofrece y se disemina para que algunos tengan e inmediatamente olviden”.

Y si tuviéramos que actualizar esta descripción de hace casi dos décadas deberíamos puntualizar ahora: 1) que no hay electrónica japonesa sino china provenientes de sus EPZ, 2) que no hay hierbas esotéricas sino probablemente *crack* de la peor calidad, 3) que no hay artesanías locales y, en muchos casos, 4) tampoco hay semáforos.

García Canclini también ha realizado estudios comparativos de los tiempos de consumo de TV en ciudades tan antagónicas como México y Bruselas, demostrando que el tiempo promedio del espectador mexicano puede ser hasta seis veces el del europeo: circunstancia que explica adicionalmente, cómo el consumo o fruición del espacio público declina como consecuencia de la experiencia alienada de consumir ciudad por la TV.

7. Capitalismo cognitivo y el retorno de la multitud

Los antiguos militantes del “Poder Operario” italiano, como es el caso del genovés Paolo Virno, junto a Antonio Negri, se hace cargo de presentar la dialéctica entre pueblo y multitud en que siguiendo a Spinoza valora la noción de “multitud” (que queda fuera de la ética por ser históricamente política) frente a la de “pueblo” (que presenta como una noción que parece ser indisociable del concepto de Estado) y la escena post-foucaultiana de la “biopolítica”, que sin embargo sería a su entender más una noción histórica, de matriz marxista, que ontológica como le cuestiona a

⁷ En sucesivos estudios posteriores a este, su autor continuó describiendo la decadencia de la ciudad física y funcional y el crecimiento puro y duro de la pobreza, fuera de todo “color local” eventualmente rentable como *others locations* ya sea rodando *films* o vendiendo “experiencias diferentes” a neo-turistas (como los que hacen tours severamente protegidos por Rocinha, la *favela* más antigua de Río de Janeiro que además posee un McDonald’s).

Agamben, Espósito o Sloterdijk. Así como cree que la idea de *general intellect* que Marx pensó que, como conocimiento científico objetivo, formaba parte del capital fijo, sería en realidad la forma actual que reviste productiva e históricamente la actividad dominante del trabajo, lo que le sirve además para confrontar a Habermas, quien diferencia nítidamente el actuar instrumental del actuar comunicativo (Virno, 2003):

“El *general intellect* se vuelve un atributo del trabajo vivo cuando la actividad de este último consiste, en creciente medida, en prestaciones lingüísticas. Es palpable aquí la falta de fundamento de la posición de Jürgen Habermas. Él, basándose en las lecciones de Hegel, opone el trabajo a la interacción, el ‘actuar instrumental’ (o estratégico) al ‘actuar comunicativo’. A su juicio, los dos ámbitos responden a criterios incommensurables: el trabajo sigue la lógica medios/fines, la interacción lingüística se apoya en los cambios, en el recíproco reconocimiento, en el compartir un idéntico *ethos*. Hoy, sin embargo, el trabajo (dependiente, asalariado, productivo de plusvalor) es interacción. El proceso laboral ya no es más taciturno sino locuaz”.

Esta distinción abre la perspectiva política de intersectar en la noción de *general intellect*, la antigua noción de “fuerza de trabajo” (corporalidad) con la postfordista concepción de acción comunicativa remunerada (comunicación), reintegrando o recorpirizando la escisión aparentemente instalada en la terciarización de la economía y en la hipervaloración del comercio simbólico como eje del intercambio de valor y producto.

Es curioso pero entendible –aunque ahora parecen proliferar más ejemplos mundiales– que las construcciones acerca del neo-poder político de la multitud y su expresión hegemónica en condiciones de crisis, estos autores la desarrollaron interpretando los sucesos urbano-insurreccionales desplegados en Argentina a fines de 2001 e inicios de 2002.

Los bien conocidos sucesos porteños de inicios del 2002 presenciaron una doble apropiación del espacio público en términos de furiosa protesta: la de los “caceroleros” –así llamados porque golpeaban cacerolas y compuesto por clases medias altas que habían visto confiscados sus ahorros bancarios– y los “piqueteros” –diversas organizaciones de desocupados que formaban piquetes para bloquear el tránsito en una calle o una ruta–. En ambas figuras de las movilizaciones sociales –que podían o no coincidir en las calles– aparecía el “cuerpo” como última frontera: es decir, frente a la inexistencia de la ley o la desaparición virtual del Estado, la ausencia de todas las mediaciones clásicas llevaba a un curioso “estado de naturaleza”, en donde lo único que contaba era confrontar los signos –por ejemplo, las fachadas de los bancos– con los propios cuerpos disueltos en figuras multitudinarias. Ese período que duró poco menos de un año, presenció otras innovaciones socio-urbanas, emergentes precisamente frente a la desactivación de las “mediaciones”: los “clubes de trueque” (que reemplazaban la ausencia del dinero), las “fábricas recuperadas” (que suponían la toma de fábricas abandonadas por sus propietarios o quebradas, por sus antiguos operarios, desarrollando formas

cooperativas de producción incluso a veces, pasando de la producción industrial a la producción cultural) o las “asambleas barriales” (que sustituían a las formas de la gobernabilidad representativa bajo la consigna “que se vayan todos”). Buenos Aires hacia el 2001 fue la meca de los estudiosos de las regresiones socio-urbanas del capitalismo: por allí pasaron para ver *in situ* algo equivalente a las barricadas parisinas del 48, Toni Negri, Paolo Virno, Maurizio Lazarato, Franco Berardi, Naomi Klein y Lois Wacquant.

El discípulo de Bourdieu, Lois Wacquant (1999) estudia la violencia de la ciudad sobre todo alrededor del crecimiento de las sociedades policial-represivas –como la Nueva York de Giuliani o la París de Sarkozy cuando éste era Ministro del Interior– y el surgimiento de los “barrios-problema” devenidos “ghettos” urbanos articulados en constelaciones signadas por la conflictividad, en particular en casos de confrontación étnica como en los barrios negros de Chicago o los barrios musulmanes magrebíes de París. Los diversos estudios de Wacquant, desde las diferencias convivenciales de las minorías denostadas en los suburbios de grandes ciudades hasta su análisis de las comunidades de los practicantes del boxeo –en general un ámbito que refleja una voluntad de emergencia social de marginales urbanos– convergen en la temática del cuerpo y los usos del cuerpo para el delito (el “cuerpo del delito”) o la sobrevivencia siempre al influjo de las “biopolíticas” de explotación y represión.

8. Nuevos sujetos de nueva urbanidad

Aunque pasaron más de 10 años de la eclosión (o implosión) urbana de Buenos Aires del 2002, el movimiento de grupos sociales marginales o reivindicativos –comúnmente denominados “piqueteros”– sigue muy activo y hay días en la ciudad que se producen hasta una docena de acciones piqueteriles en diversos puntos estratégicos de la misma. Incluyendo manifestaciones que corresponden a grupos sociales rurales o suburbanos como el caso de la etnia *qom*, proveniente de una región a más de mil kilómetros de la capital que se desplaza a ella para solamente poner el cuerpo en su protesta, apropiándose aunque sea fugazmente, de la ciudad formal. Es una típica acción de representación que retrotrae la función política de la ciudad al *theatrum mundi* de sus diferentes estratos: forzar la figura teatral de la ciudad para quebrar la “invisibilidad” a que son sometidos por la sociedad y el estado.

La ciudad ligada a la informalidad y la pobreza descuelga en la escena reciente americana, en que aparecen además “sujetos urbanos” cuyas prácticas entablan cierto discurso crítico en relación a la ciudad, a sus formas y/o funciones convencionales, como se manifiesta en la miríada de nuevos sujetos como los “cartoneros” o recolectores informales de residuos, los practicantes del *parkours*, los “barra brava” que suelen unir la adhesión a menudo expresada con violencia a clubes de fútbol con participación en movimientos políticos como fuerza de choque, los *bo-bo's* o estratos intermedios de colonización cultural de áreas postergadas de ciudad, los “anarquistas materiales” (que queman autos de alta gama o signos de propiedad opulenta: en Buenos Aires se denuncian hasta tres casos diarios) o “simbólicos” (los grafiteros furtivos o apropiadores de espacios públicos en sus

discursividades, destacando el caso del enigmático inglés Banksy), los vendedores informales en el metro (puede haber, en México o Buenos Aires, hasta diez casos en un mismo viaje), la “corte de los milagros” (retorno de prácticas medievales en que discapacitados y pícaros de diversa clase practican la mendicidad apelando a la compasión), los artistas callejeros (a veces como en Buenos Aires o París, gozando de algún subsidio dotado por los gobiernos locales), los “manteros” (ocupantes temporales del espacio comercial equivalente a una manta colocada en el piso, común en casi todas las grandes ciudades americanas). En Lima o en México DF la economía informal de los manteros mueve fortunas y está generando cambios en la forma física de las áreas centrales sobre todo en los centros históricos con rasgos de obsolescencia, entre lo cual destacan las áreas de depósito de mercadería informal que pululan en México DF o un urbanismo de micro-parcels de 2 o 3 metros cuadrados que se rentan en Lima. El caso del comercio informal recientemente empieza a ser drásticamente combatido en Lima, México o Quito, al costo de grandes conmociones políticas.

Pero por otra parte, la in-formalidad e ilegalidad de las actividades urbanas ligadas a sectores sociales marginales ha convergido a crear mega-aglomeraciones de venta ilegal (basadas en el contrabando y/o la evasión de impuestos, etc.) como se exemplifica en los casos de La Salada en Buenos Aires (un asentamiento transitorio de más de 5.000 micro-comerciantes ilegales cuya actividad se realiza en horas nocturnas, atendiendo *tours* de compradores provenientes de todo el país) o de la Villa San Antonio Alto en La Paz donde se trafican 1.400 vehículos diariamente generando un movimiento de unos 12 millones de U\$S semanales (Periódico «La Prensa», 2012).

El atiborramiento de las áreas públicas que generan las ocupaciones furtivas de los ilegales –como en La Paz, Asunción o Buenos Aires– contradictoriamente significa por una parte, una clase de ocupación popular de ese espacio para aplicarlo a actividades productivas que evaden el costo de la renta de ocupar áreas centrales privadas pero por otra, también suponen la invalidación de la entidad pública de dicho espacio, en una especie de ficción no tan distante –fuera de la diversidad de consumo que implican– de los *shoppings*, *malls* y áreas comerciales formales, que también trabajan sobre la ilusión de lo público pretendiendo plantear que tales instalaciones equivalen a los usos colectivos que otrora aportaban las calles y las plazas.

En la diversidad así, del postfordismo del trabajo y el consumo y su aplanamiento mágicamente designado como *flexibility* y la intensificación de la “vida nerviosa” –o neurótica– de las ciudades a imperio de una ingente comunicación, emerge sin embargo la declinación del espacio público como esos espacios que histórica y políticamente asumieron la coexistencia de cuerpos y aparatos perceptivos de los diferentes urbanos.

9. Conclusión

Las ciudades han cambiado de su estructura/función física-corporal a instancias de actividades definidas por el auge de las comunicaciones y la aparición de los *media*. Sobre esa novedad civilizatoria se superpone la creciente convivencia

problemática de “diferentes urbanos” que pueden generar áreas autónomas (nuevos “ghettos”) o conflictos de diferente magnitud. La forma histórica de la ciudad se sostiene en el turismo y en su valor con relación a la economía del terciario avanzado, pero sobre esa aparente persistencia emergen factores físicos de descentralización y difusión de lo urbano en lo territorial así como el rol de nuevos actores, desde nuevas formas políticas (la multitud) a nuevos roles activos (desarrolladores urbanos, ONG’s urbanas, *bo-bo’s*, etc.).

10. Bibliografía

- BARTHES, R. (2003): *Cómo vivir juntos: simulaciones novelescas de algunos espacios cotidianos*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- CALASSO, R. (2011): *La folie Baudelaire*. Anagrama, Barcelona.
- DAVIS, M. (2009): *Cidade de Quartzo. Escavando o futuro em Los Angeles*. Boitempo, São Paulo. (Ed. orig.: Verso, Londres, 1990).
- DAVIS, M. (1998): *The Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster*. Metropolitan, Nueva York.
- FRISBY, D. (2007): *Paisajes urbanos de la modernidad. Exploraciones críticas*. Prometeo-UNQ, Buenos Aires.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1995): *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Grijalbo, México.
- JACOBS, J. (1996): *Edge of Empire. Postcolonialism and the City*. Routledge, Londres.
- LA PRENSA (2012): La Prensa. Periódico de La Paz, 17 de Julio de 2012.
- MCLUHAN, M. y FIORE, Q. (1967): *The Medium is the Message. An Inventory of Effects*. Bantam, Nueva York.
- SENNETT, R. (2001): *Vida Urbana e identidad personal*. Ediciones 62, Barcelona. (Ed. Orig.: Nueva York, 1970).
- SENNETT, R. (2002): *El declive del hombre público*. Ediciones 62, Barcelona. (Ed. orig.: Nueva York, 1974).
- SLOTERDIJK, P. (2001): *Extrañamiento del mundo*. Pre-textos, Valencia.
- SORKIN, M. (2001): *Some Assembly Required*. UMP, Minneápolis.
- SORKIN, M. –ed.– (2004): *Variaciones sobre los parques temáticos. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Gustavo Gili, Barcelona. (Ed. orig.: Nueva York, 1992).
- SORKIN, M. (2009): *Twenty minutes in Manhattan*. Reaktion, Londres.
- STEARN, E.S., et al. (1973): *McLuhan: Caliente & Frío*. Sudamericana, Buenos Aires. (Ed. orig. 1967).
- VIRNO, P. (2003): *Gramática de la Multitud, parte 4.10. Tesis sobre la multitud y el capitalismo posfordista*. Traficantes de Sueños, Madrid.

WACQUANT, L. (1999): *Los condenados de la ciudad. Ghettos, Periferias y Estado*. Siglo XXI, Buenos Aires.

**Sección Final
de notas, reseñas y
referencias sobre urbanismo**

*Final Section
of letters, reviews
and references on urban*

EL PLAN GENERAL DE VALLADOLID DE 1984. EN LOS ORÍGENES DE UN NUEVO MODELO URBANO

VALLADOLID MASTER PLAN 1984. ON THE ORIGINS OF A NEW URBAN MODEL

Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO*

RESUMEN

El ciclo de desarrollo expansivo que las ciudades españolas han experimentado en las últimas décadas tuvo su origen en el periodo comprendido entre finales de los setenta y principios de los ochenta, coincidiendo con importantes cambios políticos, económicos y sociales, y también en la propia disciplina urbanística. La investigación analiza ese periodo a través del caso de Valladolid, confrontando la realidad urbana existente entonces con las propuestas espaciales del Plan General de 1984.

Este plan propuso un nuevo modelo urbano de expansión radio-concéntrica que ha marcado el desarrollo de la ciudad hasta la actualidad, y que se construyó a partir del análisis del crecimiento y transformación de Valladolid en las décadas anteriores. Un desarrollo que se había basado en la suma de actuaciones fragmentarias y en la segregación social, en ausencia de un modelo urbano global que fuese eficaz e inclusivo.

Palabras clave: plan general, modelo urbano, planeamiento, Valladolid.

ABSTRACT

The expansive development cycle through Spanish cities have gone in last decades has its origin in the period of time between final seventies and early eighties, concurrently with political, economic and social important changes, and in urban discipline too. This research analyses that period through the case of Valladolid, comparing the city then existing to the spatial proposals from the Master Plan 1984.

This plan proposed a new urban model oriented towards a radial-concentric expansion that has marked the city development until today and that was built on the analysis of the growth and transformation of Valladolid in the previous decades. This transformation was based on the addition of fragmentary actions and the social segregation, in default of an effective and inclusive, global urban model.

Keywords: master plan, urban model, urban planning, Valladolid.

* Miguel Fernández-Maroto (miguelmaroto@gmail.com) es arquitecto e investigador y doctorando de la Universidad de Valladolid, España.

1. Hipótesis y objetivo: analizar 30 años de desarrollo expansivo

La presente nota resume el trabajo de investigación titulado «El Plan General de Valladolid de 1984: en los orígenes de un nuevo modelo urbano», presentado como Trabajo Fin de Máster en la E.T.S. de Arquitectura de Valladolid en septiembre de 2014, dentro del Máster de Investigación en Arquitectura.¹ Por otro lado, también se avanza el planteamiento para la continuación de la investigación dentro del Programa de Doctorado en Arquitectura de esta misma escuela.

Este trabajo de investigación se planteó como hipótesis de partida que el ciclo de desarrollo expansivo que las ciudades españolas en general han experimentado en las últimas décadas –que algunos autores explican en términos de “máquina de crecimiento” (Roch Peña, 2001)– tuvo su origen en el periodo comprendido entre finales de los setenta y principios de los ochenta, debido a la confluencia de una serie de importantes factores.

En primer lugar, el propio agotamiento del modelo desarrollista anterior, como resultado de los cambios en la estructura económica y demográfica de nuestro país, especialmente a partir de la crisis económica que se inició en 1973. Además, ello coincidió con los cambios no menos importantes que se produjeron entonces en el ámbito político y social –transición a la democracia, movilización social– y en la propia disciplina urbanística –reforma de la Ley del Suelo de 1975, cuestionamiento del modelo urbano anterior–.

Como consecuencia de este contexto, único e irrepetible, los planes generales que se elaboraron entonces en múltiples ciudades españolas con el fin de revisar sus respectivos modelos urbanos participaron de unos rasgos comunes. No en vano se ha recurrido al término de generación para referirse a ese periodo (Campos Venuti, 1987), y se han analizado sus planteamientos desde una óptica que trasciende la mera suma de casos particulares.²

Una vez analizados estos condicionantes y circunstancias en que se produjo la configuración de ese nuevo modelo urbano, así como sus propias características, se plantea como segunda hipótesis –con la que continuar la investigación– que dicho modelo ha marcado los procesos de expansión posteriores, es decir, que ha permanecido vigente hasta la actualidad, concretamente en el caso de estudio escogido, Valladolid (Rivas Sanz, 2008).

A través del estudio de esta ciudad se pretende compatibilizar el necesario grado de detalle con la obtención de conclusiones relevantes para la comprensión de los fenómenos urbanos propios de las ciudades medias del interior peninsular, que comparten dicha posición de partida –con muchos puntos comunes– y evidentes particularidades respecto a las zonas costeras o las grandes ciudades.

¹ El Trabajo Fin de Máster puede consultarse en el repositorio documental UVaDOC de la Universidad de Valladolid, en la dirección: <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/7163>

² Cabe citar a este respecto la exposición «10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989», celebrada en abril de 1989 en Venecia por iniciativa del Instituto del Territorio y Urbanismo, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de España, y el Istituto Universitario di Architettura di Venezia, recogida a su vez en una publicación homónima.

2. Método: análisis y comparación sobre el plan y la realidad urbana

La investigación recurre a un método con dos componentes fundamentales, uno analítico-descriptivo y otro comparativo, que se aplican, sucesivamente, sobre otros tantos objetos –el plan y la realidad urbana– y en dos tiempos –configuración y posterior desarrollo del modelo urbano–. Asimismo, hay que señalar que todo ello se trata desde una óptica netamente urbanístico-arquitectónica, es decir, entendiendo que un modelo urbano –aun con sus condicionantes políticos, económicos, sociales, etc.– constituye en último término una respuesta espacial ante una determinada realidad urbana, caracterizándose por tanto y ante todo por variables formales y espaciales.

En consecuencia, a la hora de analizar la configuración del modelo a finales de los setenta y principios de los ochenta se partió del análisis descriptivo de la realidad urbana entonces existente, resultado de un proceso histórico de construcción a lo largo de las décadas anteriores. A continuación, ya hemos señalado que el otro objeto fundamental de análisis es el plan –el plan general de ordenación urbana–, en la medida en que constituye, en el marco del urbanismo español, el instrumento capacitado para definir un determinado modelo espacial, partiendo para ello del análisis y diagnóstico sobre dicha realidad urbana y también de unos condicionantes disciplinares, tanto legales –su encaje en la normativa urbanística– como teóricos –su encaje en la cultura urbanística–.

Posteriormente, la continuación de la investigación se plantea con este mismo método, analizando y posteriormente comparando el modelo espacial propuesto a principios de los ochenta –y que permanece en lo fundamental– con la construcción de la ciudad entre dicho momento y la actualidad. Se pretende profundizar en las razones que expliquen las discordancias entre ambos, introduciendo en este sentido, como un tercer factor esencial, el propio planeamiento urbanístico como sistema, es decir, entendido como el conjunto de mecanismos que, en principio, deben permitir trasladar el modelo a la realidad, a la vez que, en su caso, lo actualizan o lo corrigen. Todo ello insertado en un contexto con dos componentes fundamentales: el disciplinar –normativo y teórico– y el general –político, económico y social–.

Por otro lado, también se pretende introducir aquí un segundo componente comparativo que permita situar el caso de estudio –Valladolid– en relación a esas otras ciudades de referencia del interior peninsular, detectando las dinámicas comunes y, sobre todo, la ruptura de esa cierta cohesión inicial en el momento en que se apuesta decididamente por primar los procesos de expansión urbana. Con ello se pretende superar lo que podríamos definir como la “microhistoria” local, así como contribuir a volver a situar a las ciudades medias en el corazón del debate urbanístico, tal y como ocurría precisamente a finales de los setenta y principios de los ochenta, cuando la propia ciudad de Valladolid, y otras muchas ciudades también en una posición hoy periférica en este sentido –Salamanca, Málaga o Tarragona por citar algunas– participaron en mayor o menor medida en la construcción del discurso urbanístico en aquel momento (Solà-Morales i Rubió y Parcerisa i Bundó, 1987).

3. Valladolid 1939-1979: el fragmento como categoría ante la ausencia de un modelo global válido

La comprensión de la realidad urbana de Valladolid a finales de los setenta y principios de los ochenta y del nuevo modelo urbano que se propuso entonces resulta, como ya se ha dicho, inseparable del análisis de los procesos de crecimiento y transformación que tuvieron lugar en esta ciudad tras la posguerra y a lo largo de los años del desarrollismo, durante los que Valladolid experimentó un crecimiento demográfico y espacial inusitado: en 1960, la población de la ciudad ascendía a 151.953 habitantes, mientras que al inicio de la década de los ochenta contaba con un total de 327.992 habitantes, es decir, más del doble.³

Sin embargo, todo ese enorme desarrollo adoleció siempre de un modelo global válido que lo ordenara y articulara. Aunque se aprobaron algunos planes generales, sus previsiones fueron en unos casos deliberadamente ignoradas y en otros resultaron directamente dañinas, inoperantes o de imposible aplicación. Se tomó precisamente como primera fecha de referencia el año 1939, ya que fue entonces cuando se aprobó lo que podríamos denominar como el primer plan general con que se dotó la ciudad. Nos referimos al denominado “Proyecto de ensanche y extensión de la ciudad, con el plan general de alineaciones para el interior”, más conocido por el nombre de su autor, el urbanista César Cort.

Tal y como revela su propia denominación, este plan planteaba una completa renovación del tejido urbano existente indisolublemente unida a una extensión de la ciudad sobre los terrenos disponibles al oeste del río Pisuerga. Sin embargo, la incapacidad económica y de gestión del Ayuntamiento imposibilitaba dar respuesta a un planteamiento de ese carácter, de tal forma que este plan fue reducido a una mera reforma de alineaciones que, centrándose únicamente en los tejidos del centro histórico, pretendía facilitar las operaciones de densificación por medio de la sustitución de los edificios. Tal era la voluntad de los propietarios de suelo y los promotores inmobiliarios locales, que por medio de estas actuaciones parciales apuntan ya a una ciudad en la que poder explotar las rentas del suelo por medio de la segregación socio-espacial (Álvarez Mora, 2005).

Esta realidad de fragmentación no hizo sino consolidarse en las décadas posteriores, cuando la explosión del fenómeno migratorio debido a la industrialización de la ciudad convirtió a la vivienda para las clases trabajadoras en un problema de primer orden. Inicialmente, los organismos estatales asumieron la práctica totalidad de la promoción de viviendas populares a través de los polígonos de promoción oficial, que fundamentalmente a lo largo de la década de los cincuenta fueron poblando la periferia de la ciudad, en muchas ocasiones en abierta contradicción con respecto a las previsiones supuestamente vigentes del plan Cort, de forma dispersa y en total ausencia de una estrategia global pero, eso sí, cuidadosamente ubicados para generar expectativas de beneficio para quienes hasta ese momento solo estaban actuando en el centro histórico.

Anejos casi siempre a los primeros suburbios populares de baja densidad surgidos en la ciudad a principios del siglo XX, y dejando espacios vacantes entre ellos y el centro histórico, la densificación por transformación de los primeros y

³ Datos correspondientes a los Censos de Población de 1960 y 1981.

la ocupación no menos intensa de los segundos se produjo en la década de los sesenta, cuando los promotores locales tomaron el relevo del Estado en lo referente a la vivienda para las clases trabajadoras, impulsando una actividad constructiva frenética. Se aprobaron para tal fin una serie de reformas parciales de alineaciones, consolidando un método basado en las actuaciones fragmentarias y que se orientaba exclusivamente a garantizar el beneficio privado, manteniendo la ya señalada segregación socio-espacial, acrecentada a su vez con el surgimiento, en el extrarradio, de nuevos suburbios marginales autoconstruidos por aquella población a la que, aun con todo, le resultaba imposible acceder a una vivienda.

Paralelamente a este proceso de densificación y crecimiento periférico se produjo un vaciamiento poblacional del centro histórico, paso previo a los procesos de densificación del mismo que se produjeron allí fundamentalmente ya en los años setenta, con el fin de ofrecer nuevas viviendas a las clases medias y acomodadas de la ciudad. También a ellas se acabó destinando el polígono residencial de Huerta del Rey –heredero del antiguo proyecto de ocupación del otro lado del Pisuerga–, que salió adelante bajo impulso del Estado, por medio del Instituto Nacional de la Vivienda y la Gerencia de Urbanización. Fue precisamente el éxito de este proyecto como espacio para las clases medias lo que impulsó a los promotores locales a valorar como alternativa la creación de nuevo suelo residencial en el oeste y el sur de la ciudad, dando continuidad a los espacios de clase representados por la propia Huerta del Rey y por el paseo de Zorrilla, que tras su reurbanización en los años sesenta había acogido también a un importante número de profesionales y de población acomodada que optó por abandonar sus viejas viviendas en el centro histórico.

Ello explica en buena medida que el Ayuntamiento se decidiese a impulsar una revisión del planeamiento general de la ciudad, materializado en el llamado «Plan General de Ordenación Comarcal», aprobado en 1970 y elaborado bajo dirección del arquitecto Javier de Mesones. Nos encontramos aquí con un plan absolutamente desquiciado en sus pretensiones desarrollistas, que ampliaba a ciertos municipios del entorno de Valladolid el campo de juego para los promotores inmobiliarios, en el marco de un modelo espacial que planteaba un desproporcionado crecimiento residencial de la ciudad hacia el sur, obviando la situación de los barrios obreros y sin controlar –sino incluso fomentando– los procesos de derribo y densificación en el centro histórico.

En este contexto se enmarcan proyectos como el de Parquesol, una iniciativa de uno de los promotores que más se habían beneficiado de la brutal densificación de la periferia obrera y que a continuación se propuso construir más de 12.000 viviendas en un cerro al oeste de la ciudad, o el primer proyecto impulsado por otra alianza de promotores locales –Covaresa– con igual número de viviendas a ubicar en este caso al sur de la ciudad. Una ciudad que por entonces no superaba los 300.000 habitantes pero para la que el plan de Mesones auguraba nada menos que 780.000 habitantes en el año 2003.

4. El Plan de 1984: una propuesta de expansión radio-concéntrica

Tal y como ya se ha señalado, el estallido de la crisis del petróleo de 1973 –cuyas consecuencias se hicieron pronto muy presentes en la economía española– reveló como inalcanzables dichas metas y certificó el agotamiento del modelo económico y urbano del desarrollismo, en paralelo por otro lado al agotamiento del modelo político que le había dado cobijo. La transición a la democracia, con la elección en 1979 del primer Ayuntamiento democrático después de más de 40 años, y la fuerte movilización social de aquellos años –con un protagonismo muy claro del movimiento vecinal– puso sobre la mesa la necesidad de un nuevo modelo urbano que, ante todo, fuese socialmente inclusivo y velase por los intereses de todos los ciudadanos.

De este modo, la nueva corporación municipal –encabezada por el socialista Tomás Rodríguez Bolaños– encargó en 1980 la revisión del plan general de ordenación urbana, entendiéndolo como el instrumento clave para definir ese nuevo modelo de ciudad. Dicha revisión –liderada por el arquitecto Bernardo Ynzenga Acha y aprobada definitivamente en 1984– se inició con unos exhaustivos estudios previos que transmiten un diagnóstico muy preciso y acertado de la realidad urbana entonces existente. Sin entrar en muchos detalles, podemos señalar el documento relativo al análisis de la edificación y los usos del suelo, en el que se habla de una “estructura no claramente definible por el grado de heterogeneidad alcanzado”⁴, o al que se refiere a la promoción inmobiliaria y al mercado del suelo, que a la vista de lo ya comentado alertaba del riesgo de que se consolidase “el modelo de segregación establecido” y se dedicasen “gran cantidad de recursos hacia la duplicación de efectivos residenciales ya cubiertos”⁵.

La lectura de la realidad urbana de ese momento como una realidad que adolecía de falta de estructuración espacial y de cohesión social es pues muy clara y rotunda, y se complementa con la minuciosa detección de graves problemas de densificación o de falta de dotaciones, fundamentalmente en la periferia obrera y los suburbios marginales. Por un lado, esto transmite la importancia que la ciudad heredada tuvo en la definición del nuevo modelo urbano, como bien muestran unas reflexiones publicadas poco tiempo antes por el propio Bernardo Ynzenga, que señalaba que “las circunstancias aconsejan desarrollar un planeamiento cautelar de cara a lo nuevo, y corrector y evitador de males mayores de cara a lo heredado” (Ynzenga Acha, 1979, p.8). Se evidencia aquí pues la pertinencia de contrastar el plan y la realidad urbana, en la medida en que el modelo espacial planteado por aquel solo se hace verdaderamente comprensible a partir de esa confrontación dialéctica con la ciudad existente. Asimismo, también nos permite confirmar la especial preocupación y la voluntad de elaborar un plan que por primera vez propusiese un modelo urbano espacialmente equilibrado y, sobre todo, socialmente inclusivo, en abierto contraste con los modelos anteriores y que asumió finalmente una estructura espacial radio-concéntrica.

⁴ Documento de trabajo nº23: «Análisis de edificación y usos del suelo en Valladolid capital», p. 79.

⁵ Documento de trabajo nº27: «Análisis de la promoción inmobiliaria y mercado del suelo», p. 139.

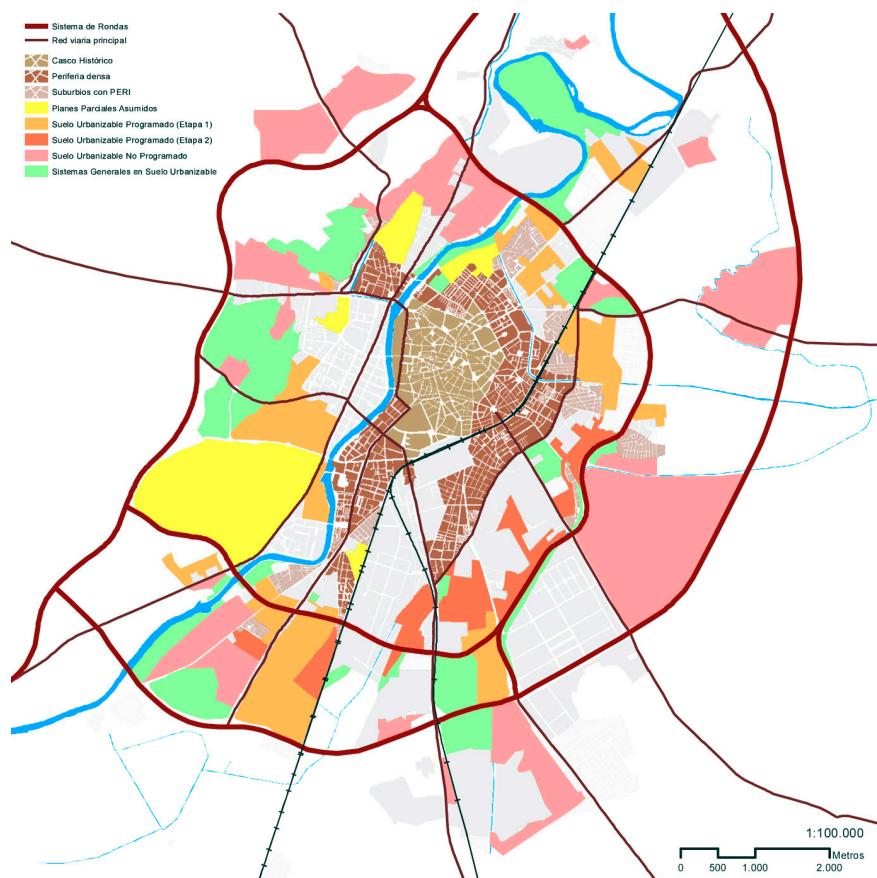


Fig. 1. Síntesis del modelo espacial propuesto por el Plan General de Valladolid de 1984.
 Fuente: revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid (1984).
 Elaboración propia.

Este modelo, formalmente tan potente, tiene lógicamente en el centro del esquema el casco histórico, gravemente alterado y densificado en el periodo anterior y en el que la búsqueda de alternativas se deja en manos de un plan especial que ya entonces se había empezado a elaborar pero que no aprobó definitivamente hasta 1997. A su alrededor se sitúa la periferia obrera densificada en los años sesenta, para la que se plantean medidas que allí ya solo pueden ser paliativas y que se orientan –al margen de poner fin a los procesos de densificación– hacia un programa de reequipamiento y de mejora de la calidad del espacio público, mediante pequeñas áreas de intervención en zonas de oportunidad. Asimismo, para los suburbios marginales surgidos en ese mismo periodo y ubicados a continuación se propone la elaboración de planes especiales orientados también a la inversión en equipamientos y en servicios urbanos, cuya ausencia era en algunos casos escandalosa.

Se planteó por lo tanto un programa muy ambicioso, destinado a las zonas de la ciudad hasta entonces ignoradas y que como ya hemos señalado constituía una

prioridad absoluta. Sin embargo, la viabilidad de tal programa se hace depender en buena medida de lo que constituye el ámbito verdaderamente clave del modelo propuesto: los anillos de expansión periférica. Ante todo, el plan general de 1984 constituye un modelo expansivo, lógicamente muy alejado de las propuestas de la década anterior pero que en absoluto renuncia a la expansión, sino que la defiende como el único mecanismo posible de mejora para la ciudad. Contando con la reforma de la Ley del Suelo aprobada en 1975, que reglamentó las cesiones de suelo para dotaciones públicas en los nuevos desarrollos y que introdujo además las cesiones de aprovechamiento a beneficio de los ayuntamientos, el mecanismo de la expansión se revelaba como el más eficaz para obtener tanto el suelo como el dinero con los que poder implantar y financiar las dotaciones necesarias.

Con este fin se llevó a cabo una compleja negociación con el Ministerio de Obras Públicas para que la red arterial entonces prevista –deudora del modelo anterior– se ajustase a un nuevo modelo radio-concéntrico en el que los nuevos desarrollos contribuyesen de la manera más eficaz posible a la mejora de las zonas colindantes, de tal forma que los sectores programados se adosan a esas periferias existentes, aportando también suelo para dotaciones y espacios libres en forma de sistemas generales. Asimismo, y aunque se tuvieron muy en cuenta las posiciones en lo referente al suelo obtenidas por los promotores inmobiliarios en el periodo anterior –para no dificultar el crecimiento–, se hace también evidente una clara pretensión de racionalidad y de homogeneización, de tal forma que el primer cinturón de ronda se plantea con la voluntad de ceñir y acompañar un crecimiento en mancha de aceite. A continuación de esta primera ronda se propone un segundo anillo de suelo urbanizable no programado –ceñido a su vez por una ronda exterior– que anticipa un crecimiento que no por preverse a largo plazo se quiere excluir del modelo. De hecho, ese futuro a largo plazo se plantea desde el traslado de la población desde esa ciudad consolidada –pero excesivamente densificada– hacia las nuevas periferias, con un horizonte de un área metropolitana de 665.000 habitantes –500.000 en el municipio de Valladolid–.

Esta dialéctica que se establece entre la pretensión expansiva y la necesidad de evitar el descontrol de dicha expansión se resuelve en el modelo a partir de mecanismos formalmente conservadores pero que ofrecen dudas en cuanto a su ulterior funcionamiento. Diversos autores han reflexionado en torno a la eficacia de los esquemas radio-concéntricos a la hora de anticipar el desarrollo urbano en el marco de modelos de ciudad compacta, adaptados a los mecanismos de producción de suelo basados en las rentas de posición y en los que cada nuevo sector no constituye sino una pieza que se añade a un sistema históricamente verificado (Aymonino, 1981, p. 173-174). No obstante, y analizando el caso concreto de este plan de 1984, otros autores alertan del riesgo de una respuesta excesivamente conservadora, que no valora los problemas de la escala y de la congestión a largo plazo y que, pese a su aparente unidad y homogeneidad, es necesariamente esclava de un programa de ejecución fragmentaria (Solà-Morales, 1985), renunciando por otro lado a otras alternativas por ejemplo en el marco de modelos de descentralización (Álvarez Mora, 2005).

Desde este punto de vista, resulta interesante observar cómo se evidencia aquí la apuesta del plan de 1984 por un modelo expansivo pero ubicado en el

marco de la ciudad compacta que podemos identificar con el proyecto de la ciudad moderna, opuesto a una ciudad contemporánea cuya categoría principal no es sino la del fragmento (Secchi, 2004). El plan general de 1984 supone para Valladolid el primer –y último– proyecto de ciudad moderna así entendida, un proyecto que incluso se podía considerar –en el marco político y social irrepetible del inicio de la democracia– que iba más allá de lo meramente urbanístico. Se defiende pues la viabilidad de este proyecto aun cuando las profundas transformaciones de ese periodo apuntaban ya a una sociedad posindustrial –o de la posmodernidad–. El plan creó una expectativa sobre sí mismo, sobre su capacidad para conseguir una ciudad compacta y cohesionada y para controlar los procesos posteriores de crecimiento –para controlar el fragmento como categoría– que –por ahora como hipótesis– señalamos como incumplida.

5. Bibliografía

- ÁLVAREZ MORA, Alfonso (2005): *La construcción histórica de Valladolid: proyecto de ciudad y lógica de clase*. Universidad de Valladolid, Valladolid.
- AYMONINO, Carlo (1981): *El significado de las ciudades*. Blume, Madrid.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1987): *La terza generazione dell'urbanistica*. Franco Angeli, Milano.
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO E ISTITUTO UNIVERSITARIO DI ARCHITETTURA DI VENEZIA (1990): *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- RIVAS SANZ, Juan Luis de las (2008): “Ayuntamiento y urbanismo”, en MERINO ESTRADA, Valentín y ORDUÑA REBOLLO, Enrique –coords.– *La ciudad de Valladolid y su Ayuntamiento: 100 años de historia común*. Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, pp. 271-194.
- ROCH PEÑA, Fernando (2001): “Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística: el declive del Plan creador” en *Urban*, núm. 6, pp. 6-14.
- SECCHI, Bernardo (2004): “Ciudad moderna, ciudad contemporánea y sus futuros”, en MARTÍN RAMOS, Ángel –ed.– *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Edicions UPC, Barcelona, pp. 145-158.
- SOLÀ-MORALES, Manuel de (1985): “Valladolid: la constante reforma de crecer sobre sí misma” en *UR-Revista de Urbanismo* núm. 1, pp. 2-19.
- SOLÀ-MORALES I RUBIÓ, Manuel de y PARCERISA I BUNDÓ, Josep (1987): “El urbanismo urbano: forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas” en *Estudios Territoriales*, núm. 24, pp. 33-51.
- YNZENGA ACHA, Bernardo (1979): “Entre el luego y el ahora: reflexiones sobre el planeamiento urbano en el momento actual” en *Ciudad y Territorio*, núm. 1, pp. 7-17.

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

a. Remisión de artículos

a.1. Las personas interesadas en publicar sus manuscritos en el Dossier Monográfico o en el apartado de Miscelánea deberán remitirlos antes del 10 de septiembre del año anterior al de su eventual publicación. El número de autores por cada artículo estará limitado a un máximo de tres, que aparecerán en el orden que éstos establezcan. El artículo se enviará en formato digital (.doc y .pdf) ya sea mediante correo electrónico o correo ordinario (CD o DVD).

a.2. Los trabajos en soporte óptico a enviar en su caso por vía postal serán remitidos a: Jefe de Redacción de la revista Ciudades / Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid / Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Avenida de Salamanca nº 18 / E-47014 Valladolid - ESPAÑA.

Los trabajos digitales a enviar mediante correo electrónico, de manera individual en ficheros adjuntos o agrupándolos en un único archivo dividido en subpartes, y que en cualquier caso no superen en cada envío 15 MB, serán remitidos a la siguiente dirección: revistaciudades@arq.uva.es. Los autores también pueden recibir informaciones adicionales en Internet (<http://www.revistaciudades.com/> o <http://www.uva.es/iuu/>), por teléfono (+34 983 18 44 71, jefe de redacción de CIUDADES, Luis Santos Ganges) o por fax (+34 983 42 34 39).

a.3. Todos los trabajos remitidos deben ser originales, no haber sido enviados simultáneamente a otras publicaciones ni haber sido publicados total o parcialmente con anterioridad en otros medios.

a.4. Los trabajos remitidos a la Revista tendrán acompañados de la Carta de presentación existente en la página www.revistaciudades.com.

a.5. La Revista incluirá al pie de la primera página de cada artículo la correspondiente información acerca de la fecha de recepción y aceptación del artículo.

b. Contenido, estructura y estilo de los artículos

En lo que atañe a la maquetación, estilos y formato del documento de Word, los artículos deberán seguir escrupulosamente los márgenes y formas de la «Hoja de Premaqueta» y redactarse con la «Plantilla-Ciudades» (www.revistaciudades.com). El trabajo constará de las siguientes partes, que se ordenarán como sigue: datos básicos, resumen, palabras clave, textos, citas textuales, notas, citas bibliográficas, tablas, ilustraciones, apéndices, anexos y agradecimientos.

Sistema y formato de citación bibliográfica en el texto. Se utilizará el sistema “de autor-año”. Las referencias de los documentos se relacionarán en una lista por orden alfabético de los apellidos, ajustándose a la siguiente norma:

- Libros y monografías: APELLIDOS, Nombre (Año): *Título*. Editorial, Lugar de publicación.
- Obra colectiva o capítulo de libro: APELLIDOS, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en APELLIDOS, Nombre -ed.(s.), coord.(s.), dir.(s.)- *Título*. Editorial, Lugar de publicación, pp. inicial - pp. final.

- Artículos de revistas: APELLIDOS, Nombre (Año): “Título del capítulo” en *Nombre de la Revista*, volumen, fascículo, pp. inicial - pp. final.
- Ponencias y comunicaciones a congresos: APELLIDOS, Nombre (Año): “Título de la comunicación”, en *Nombre del Congreso*, Lugar, fecha, pp. inicial - pp. final.
- Tesis doctorales: APELLIDOS, Nombre (Año de defensa): *Título de la tesis*: Tesis Doctoral, Centro y Universidad donde se presentó, [director].
- Citas extraídas de internet: APELLIDOS, Nombre (Año): datos complementarios, fecha concreta (de referencia y/o de consulta), disponible en <http://...>

c. Normas específicas para las notas y las reseñas

- c.1. La revista Ciudades, además de artículos científicos, publica notas científicas o de investigación, reseñas, recensiones o revisiones de libros, pequeños ensayos, resúmenes de tesis y referencias sobre estudios y proyectos relacionados con el Urbanismo.
- c.2. Las notas de investigación son resúmenes de los resultados principales de un estudio, trabajo o proyecto de investigación, debiendo incluir una reseña metodológica. En general podrán extenderse entre las 5 y las 15 páginas. El proceso de revisión es rápido y expedito, al estar protagonizado por el director, el secretario y un miembro del consejo editorial. El formato de presentación es también más flexible, aunque se recomienda seguir las normas para los artículos.
- c.3. La reseña no debe ocupar más de cinco páginas, 2.000 palabras u 11.000 caracteres incluidos los espacios, si solamente se refiere a un libro. Podrá tener una extensión más larga, en torno al doble, si en la misma se analizan de forma conjunta un máximo de tres publicaciones que se centran en el estudio de un mismo tema. Tendrá los mismos requisitos y normas que los artículos, e irá precedida de los datos de la publicación.
- c.4. El secretario de la Revista será el editor de las reseñas-recensiones. Estas pueden adoptar las siguientes modalidades: 1.- Sugerencia de reseñar una determinada publicación, 2.- Sugerencia de reseñar una determinada publicación con recomendación sobre quién sería más indicado para realizarla, y 3.- Propuesta de reseñar una determinada publicación.
- c.5. El editor de las reseñas tiene potestad discrecional de comisionarlas, decidir sobre las sugerencias indicadas anteriormente y garantizar que las reseñas cumplen las directrices marcadas en la política editorial.

d. Normas complementarias y textos orientadores

Para todo lo que no establezcan esta normativa y sus documentos relacionados, regirá lo dispuesto para las revistas en las normas UNE 50-101-90 y UNE 50-104-94. Complementaria o subsidiariamente, se entenderá que pueden regir también las siguientes normas: para la presentación de trabajos, la ISO 8:1977, la ISO 18:1981 y la ISO 215:1986, y para la presentación de referencias bibliográficas, la ISO 690:1987 y la ISO 690-2. La página web de la revista Ciudades (<http://www.revistaciudades.com/>) acogerá textos orientadores al respecto, en su entrada “Revista Ciudades”. Asimismo, podrá contener otros archivos digitales que favorezcan su mejor conocimiento, así como enlaces a otros recursos interesantes. La página web de la revista contendrá también los temas de los dossieres monográficos de, al menos, los dos números siguientes al último publicado y un texto comentado sobre los objetivos de cada dossier. Las instrucciones completas están disponibles en la página web <http://www.revistaciudades.com/>.

GUIDELINES FOR AUTHORS

a. Submission of articles

- a.1. Authors interested in publishing their manuscripts in Monograph Dossier or Miscellanea sections must submit them before September 10th, of the year prior to publication. Each manuscript should have a maximum of three authors, who will appear in the order stated in the submission. The manuscript should be sent in digital format (.doc or .pdf) by e-mail or by post (CD or DVD).
- a.2. Manuscripts on optical media will be submitted by post to: Jefe de Redacción de la Revista CIUDADES / Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid / Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Avenida de Salamanca nº 18 / E-47014 Valladolid ESPAÑA.
Digital manuscripts should be sent by e-mail, individually in separate files or in one file split into sub-parts, not exceeding 15 MB, to the following email address: revistaciudades@arq.uva.es. Authors can get further information on the Internet (<http://www.revistaciudades.com/> or <http://www.uva.es/iuu/>), by telephone (+34 983 18 44 71, editor-in-chief of CIUDADES, Luis Santos Ganges) or by fax (+34 983 42 34 39).
- a.3. Submission of an article implies that the work described is original, that it is not under consideration for publication elsewhere and that it has not been published previously.
- a.4. Manuscripts submitted to the journal should enclose the Submission Letter that is available on the following website www.revistaciudades.com.
- a.5. The journal will include a footnote with information about the date the submission was received and accepted on the bottom of the first page of each article.

b. Articles content, structure and style

Manuscripts in Word should exactly follow the guidelines for graphic design, styles and format, indicated in the “Layout Sheet” and be written according to “Plantilla Ciudades” (www.revistaciudades.com). The manuscript should have the following contents and must appear in the following order: general data, abstract, keywords, texts, in-text citations, notes, references, tables, illustrations, appendix, annexes and acknowledgments.

Referencing system and format: Authors should use “author-date” system. References should be presented in a list in alphabetical order by last name, according to the following format:

- Monographs: LAST NAMES, First name (Year): *Title*. Publisher, City of publication.
- Multiple authors or parts of monographs: LAST NAMES, First name (Year): “Chapter title”, in LAST NAMES, First name -ed.(s.), coord.(s.), dir.(s.)- *Title*. Publisher, City of publication, pp. (first-last).

- Journal articles: LAST NAMES, First name (Year): “Article title” in *Journal Title*, volume, number, pp. first - pp. last.
- Conference proceedings (Year): LAST NAMES, First name (Year of publication): “Title”, in *Conference Title*, City, date, pp. first - pp. last.
- Doctoral thesis: LAST NAMES, First name (Year of defense): *Thesis Title*: Doctoral Thesis, Department and University [doctoral supervisor].
- Citations from the Internet: LAST NAMES, First name (Year): additional data, date (of reference and/or access), retrieved from <http://...>

c. Specific regulations for notes and reviews

- c.1. Journal CIUDADES, apart from scientific manuscripts publishes scientific or research notes, reports, book reviews, short essays, thesis abstracts and references about studies and projects related to Urbanism.
- c.2. Research notes consist of summarizing the main results of a research study, work or project, and they should include a methodological report. In general, they may contain between 5 and 15 pages. The reviewing process is fast and clear, as it is executed by the editor, editor-in-chief and a member of the editorial board. The format for research notes is more flexible, but it is advisable to use the same guidelines required for articles.
- c.3. The review shouldn't be longer than five pages, 2000 words or 11000 characters including spaces, if they report to a single book. If the review analyzes up to three publications together which are focused on studying the same topic, the length of the review can be can be twice as long.
- c.4. The editor-in-chief of the journal will edit the reports and reviews in any of the following three different ways: 1.- Suggestion to review a specific publication, 2.- Suggestion to review a specific publication together with a recommendation on the best person to do it, and 3.- Proposal to review a specific publication.
- c.5. The review editor has discretionary power to commission them, to make a decision regarding the suggestions mentioned previously and to ensure that the reviews comply with the guidelines set by the editorial policy.

d. Additional regulations and guiding texts

Anything that isn't regulated by these guidelines and the documents related to them, will be controlled by the provisions regarding journals available at standards UNE 50-101-90 and UNE 50-104-94. Additionally or subsidiary, the following standards could also be applied: in manuscripts format, ISO 8:1977, ISO 18:1981 and ISO 215:1986 and in references format, ISO 690:1987 and ISO 690-2. Journal CIUDADES web page (<http://www.revistaciudades.com/>) will compile guiding texts, in its site “Revista Ciudades”. It may contain further digital files to encourage a greater knowledge and links to interesting resources as well. The journal web page will also announce the topics for the monographic dossiers of, at least, the two numbers that will follow the last published one and an annotated text regarding the aims of each of them. Full guidelines are available at web page <http://www.revistaciudades.com/>.



Les échelles de la gestion territoriale

N° 160-161 (n° 1-2 de 2015)

DOSSIER

Les échelles de la gestion territoriale (coordonné par Jérôme Dubois et Jean-Pierre Gaudin)

- Éditorial - *Jérôme Dubois et Jean-Pierre Gaudin*
- Les déchets et l'aménagement des territoires de Buenos Aires et Rio de Janeiro - *Marie-Noëlle Carré et Marcelo Pires Negrão*
- Les politiques transfrontalières France-Italie et les nouveaux enjeux territoriaux - *Jean-Pierre Darnis*
- Construction, reconstruction territoriale et décentralisation en Côte d'Ivoire (2002-2009) - *Moustapha Soumahoro*
- Les enjeux de la planification spatiale en Angleterre et en France : regards croisés - *Christophe Demazière*
- L'apprentissage local d'une politique de l'emploi dans le Pays Valencien (Espagne) - *Juan R. Gallego et Josep V. Pitxer*
- La construction par consensus d'une politique foncière en faveur de l'habitat en Pays Voironnais - *Nicolas Persyn*

- La recomposition des échelles territoriales en Galice (Espagne) : enjeu économique ou alibi idéologique ? - *José-Ignacio Vila-Vázquez, Juan-Manuel Trillo-Santamaría et Valerí Paül*

- Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains - *Maurice Olive*

HORS DOSSIER

- Quand l'histoire orale s'invite dans la gestion de l'eau. L'espace irrigué de Kerma (Tunisie) - *Jeanne Riaux, Marie Giraldi et Habiba Nouri*
- L'action métropolitaine, version française - *Alain Bourdin*
- L'inter-institutionnalité technique au cœur de la construction métropolitaine - *Nadia Arab, Joël Idt et Marie-Pierre Lefevre*

CONTROVERSES

- Quel avenir pour le maillage territorial français ? - *Gilles Pollet et Jean Viard*

NOTES DE LECTURE

- Comptes rendus thématiques
- Recensions d'ouvrages

ESPACES ET SOCIÉTÉS

Mosaïques / UMR CNRS 7218 LAVUE - Université Paris Ouest Nanterre La Défense

200, av. de la République - 92001 Nanterre cedex

e-mail : espacestesocietes@msh-paris.fr - Internet : <http://www.espacestesocietes.msh-paris.fr>

Vous pouvez vous abonner en ligne (paiement sécurisé) : www.editions.eres.com

ou CRM Art - Éditions érès - CS 15245 - 31152 FENOUILLET Cedex

Tél + 33 (0) 5 61 74 92 59 - Fax + (0) 5 17 47 52 67 - e-mail : commandes.eres@crm-art.fr

Prix de l'abonnement Espaces et Sociétés

3 numéros à la suite dont un double / pour 1 an

France particuliers.....58 € - France organismes.....63 €

Autres pays particuliers.....68 € - Autres pays organismes.....73 €

Prix du n° 1-2 2015 (160-161) : 29 €

DATOS SOBRE EL PROCESO EDITORIAL (PERÍODO 2010 – 2015)

CONTRIBUCIONES PUBLICADAS POR SECCIONES

	Nº 13	Nº 14	Nº 15	Nº 16	Nº 17	Nº 18	TOTAL	% TOTAL
Monográfico	7	6	8	8	5	10	44	60.27
Miscelánea	4	3	1	1	4	2	15	20.55
Sección Final	2	3	3	4	1	1	14	19.18
Total	13	12	12	13	10	13	73	100.00

**CONTRIBUCIONES RECIBIDAS, RECHAZADAS Y PUBLICADAS EN LAS SECCIONES
MONOGRÁFICO Y MISCELÁNEA**

	Nº 13	Nº 14	Nº 15	Nº 16	Nº 17	Nº 18	TOTAL	% TOTAL
Recibidas	16	12	15	15	14	20	92	100
Rechazadas	5	3	6	6	5	8	33	35.87
En revisión editorial	2	3	4	3	2	7	21	22.83
En revisión por pares	3	0	2	3	3	1	12	13.04
Publicadas	11	9	9	9	9	12	59	64.13

**PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS CONTRIBUCIONES PUBLICADAS EN LAS SECCIONES
MONOGRÁFICO Y MISCELÁNEA**

	Nº 13	Nº 14	Nº 15	Nº 16	Nº 17	Nº 18	TOTAL	% TOTAL
España	6	8	8	5	7	7	41	69.49
Otros países europeos	4	0	1	3	2	3	13	22.03
Resto del mundo	1	1	0	1	0	2	5	8.48
Total	11	9	9	9	9	12	59	100.00

Revista del
Instituto Universitario de Urbanística
de la Universidad de Valladolid **ciudad**es

LISTA DE COLABORADORES (PERÍODO 2012 – 2014)

Juan Cruz Alberdi Collantes
José Antonio Baguena Latorre
Luís Baptista
Carme Bellet Santfeliú
Fabrizio Bottini
Rui Braz
Basilio Calderón Calderón
Antonio Casella
Alessia de Biase
Eduardo de Santiago
Carmen Delgado Viñas
Aurélien Delpirou
José Manuel Diaz Lema
Carmen Egea Jiménez
Ana Espinosa Seguí
Joaquín Farinós Dasí
José Fariña Tojo
José Miguel Fernández Güell
Beatriz Fernández Águeda
Mercedes Ferrer y Arroyo
Fernando Gaja i Díaz
José Luis García Cuesta
Maddi Garmendia Antín
María Victoria Gómez
Alina Gonçalves Santiago
Lorenzo González Casas
Isabel González García
Agustín Hernández Aja
Ester Higueras García
Marina Jiménez Jiménez
Joseba Koldobika Arbaiza Álvarez
Fernando Manero Miguel
Mauricio E.G. Manzoni G.

Miquel Martí Casanovas
Ion Martínez Lorea
Nieves Martínez Roldán
Xosé Lois Martínez Suárez
Rafael Mata Olmos
Miguel Y. Mayorga
Corinna Morandi
Iván Muñiz Olivera
Carlos Nárdiz Ortiz
Oriol Nel·lo Colom
Arturo Orellana
Jean-Pierre Orfeuil
Henar Pascual Ruiz-Valdepeñas
Juan Ignacio Plaza Gutiérrez
Romà Pujadas i Rubies
Óscar Ramírez del Palacio
Newton Rauseo
Fernando Roch Peña
Isabel Rodríguez Chumillas
Carolina Rojas
Alfredo Rubio Díaz
Javier Ruiz Sánchez
Onofre Rullán Salamanca
Ignacio San Martín
Domingo Sánchez Fuentes
José Luis Sánchez Hernández
Joana María Seguí Pons
Álvaro Sevilla Buitrago
José Somoza Medina
Helena Villarejo Galende
Adriano Zilhao
Florencio Zoido Naranjo

