

**TESIS DOCTORAL**

**TITULO: EL DISCURSO URBANISTICO EN LOS AÑOS OCHENTA**

**- Análisis político e ideológico de los paradigmas  
hegemónicos en el urbanismo español y sus condiciones  
de aparición -**

**AUTOR: León Calvo Mayoral**

**DIRECTOR: Jesús Leal Maldonado**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIOLOGIA  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA II**

**1 9 9 5**

El discurso transporta y produce poder, lo refuerza pero también lo mina, lo expone, lo torna frágil y permite detenerlo.  
(MICHEL FOUCAULT)

## **I. INDICE**

INDICE DE TABLAS

INDICE DE FIGURAS

## **PARTE PRIMERA: EL URBANISMO COMO DISCURSO CIENTIFICO**

### **CAPITULO 0. PRESENTACION Y JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION**

- A) OBJETO
- B) MARCO TEORICO
- C) EL CONTEXTO IDEOLOGICO-POLITICO
- D) METODOLOGIA

### **CAPITULO 1. SOBRE LA POSIBILIDAD DE CONOCER E INTERVENIR EN LA CIUDAD**

#### **1.1. EL URBANISMO ¿ DISCIPLINA CIENTIFICA ?**

1.1.1. Valores ideológico-políticos e intervención urbana

1.1.2. La enseñanza del urbanismo

#### **1.2. CIENCIAS SOCIALES Y URBANISMO**

1.2.1. La crisis de las ciencias sociales

1.2.2. Nueva vigencia del urbanismo pre-científico

1.2.3. La práctica multidisciplinar en los años ochenta

## PARTE SEGUNDA: LOS PARADIGMAS URBANISTICOS

### CAPITULO 2: LOS PLANES DE LA TERCERA GENERACION (1980-1985)

#### 2.1. CONDICIONES SOCIO-POLITICAS

2.1.1. El advenimiento de la democracia local

2.1.2. La decadencia del movimiento vecinal

2.1.2.1. Parcitipación versus representación

2.1.2.2. El abandono de los cuadros vecinales.

2.1.2.3. De lo reivindicativo a lo lúdico-cultural

#### 2.2. EL PARADIGMA URBANISTICO DE AUSTRERIDAD

2.2.1. La recuperación de la ciudad histórica

2.2.2. Una propuesta alternativa de movilidad

2.2.3. El control del crecimiento urbano

2.2.3.1. Crítica a las prospectivas de crecimiento del  
planeamiento anterior

2.2.3.2. Nuevos criterios para establecer el  
dimensionado de los Planes

2.2.4. La mejora cualitativa en el medio urbano

2.2.4.1. El tratamiento de las zonas verdes y espacios libres

2.2.4.2. La resolución del déficit dotacional heredado

2.2.5. Defensa de la actividad productiva en la ciudad

2.2.6. El protagonismo público en la gestión

2.2.6.1. Las deficiencias de la legislación urbanística

2.2.6.2. Los convenios urbanísticos

2.2.7. Los instrumentos de intervención

2.2.7.1. Plan versus Proyecto

2.2.7.2. Los Planes-programa

2.2.7.3. Los Planes-imagen

a) El urbanista, mercader de perspectivas

b) La forma urbana como cuestión política

2.2.7.4. El Proyecto urbano

2.3. LA REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO EN MADRID.

2.3.1. La municipalización del urbanismo madrileño

2.3.2. La elaboración del Plan de Madrid: consolidación y decadencia del modelo de austeridad

2.3.2.1. Aportaciones analíticas iniciales

2.2.2.2. Los elementos constitutivos del Plan

2.3.3. La participación de los agentes sociales

2.3.4. La renuncia a la transformación social en la gestión del Plan.

### **CAPITULO 3. DEL URBANISMO DE LA CRISIS A LA CRISIS DEL URBANISMO (1985-1990)**

#### **3.1. CONDICIONES POLITICO-ECONOMICAS**

3.1.1. Hacia la regionalización del urbanismo

3.1.1.1. Descentralización y reestructuración del crecimiento

3.1.1.2. La consolidación del gobierno regional

a) La cuestión competencial

b) La ausencia de una cultura territorial

3.1.2. La economía-mundo

3.1.2.1. El impacto territorial de las nuevas tecnologías

- a) La creación de espacios urbanos privilegiados.
- b) Las sombras de la innovación tecnológica

3.1.2.2. El desarrollo del terciario

- a) La internacionalización del terciario
- b) Efectos socio-espaciales de la terciarización económica

3.1.2.3. Las resistencias en la ámbito local

- a) El coste político de la globalización económica
- b) El "boom" inmobiliario y sus consecuencias

3.2. EL PARADIGMA DE LA DEREGULACION URBANISTICA

- 3.2.1. Flexibilidad y excepcionalidad urbanísticas
- 3.2.2. La privatización del urbanismo
- 3.2.3. La "despolitización" de la actividad urbanística
- 3.2.4. El poder de la imagen
- 3.2.4. Los instrumentos de intervención

- 3.2.4.1. Los convenios urbanísticos
- 3.2.4.2. Las corporaciones urbanísticas
- 3.2.4.3. Los grandes proyectos urbanos

### 3.3. EL PARADIGMA ESTRATÉGICO

- 3.3.1. La construcción del consenso urbano
- 3.3.2. La apuesta la competitividad: el nuevo sistema de ciudades
- 3.3.3. El marketing urbano
- 3.3.4. La dimensión territorial
- 3.3.5. Los instrumentos de intervención

### 3.4. MAS ALLA DEL PLANEAMIENTO URBANO: LA INTERVENCION INTEGRAL

- 3.4.1. Sin tiempo que compartir, no hay democracia posible.
- 3.4.2. La intervención integral.

- 3.4.2.1. El barrio
- 3.4.2.2. Las políticas de autodesarrollo.

## II. CONCLUSION GENERAL

## III. BIBLIOGRAFIA

## INDICE DE TABLAS

1. Participación de los diferentes niveles de gobierno en el gasto del sector público en 1983 por países
2. Proyecciones demográficas. Plan General de Badajoz
3. Evaluación sectorial del programa de equipamiento del primer cuatrienio del PGOUM
4. Numero total de acciones de viario del PGOUM
5. Evolución de la población y del número de municipios urbanos
6. Modelos de crecimiento urbano
7. Estructura sectorial de las Regiones-Capitales de la C.E.E. 1.993
8. Comparación interanual del precio de la vivienda en el municipio de Madrid.
9. Viviendas terminadas en la Comunidad de Madrid (1.985-91)
10. Clasificación de las Aglomeraciones europeas
11. Los Paradigmas Urbanísticos de los años ochenta

## INDICE DE FIGURAS

- 1.1. Ubicación disciplinar de la ordenación del territorio y el urbanismo.
- 1.2. Esquema de las relaciones aparentes y tipos de enlaces entre las disciplinas prescriptivas del urbanismo

- 2.1. El estudio de la ciudad construida
- 2.2. La estructura de los espacios públicos
- 2.3. La programación urbanística
- 2.4. Urbanismo e imagen: el Parque Lineal del Manzanares
- 2.5. El proyecto urbano: San Francisco el Grande
- 2.6. Los Programas de Acciones Inmediatas
- 2.7. Diagnóstico de la segregación social del municipio de Madrid
- 2.8. Plano de Calificación y Regulación del Suelo
- 2.9. Plano Inventario de Acciones
- 2.10. Actuaciones Estructurantes y Areas de Intervención del Plan General de Madrid
- 2.11. Propuesta estructural del Plan General de Madrid
- 3.1. Determinantes de la ventaja competitiva de un territorio
- 3.2. Telecomunicación: perspectivas para el año 2.000
- 3.3. Metodología del Plan Estratégico
- 3.4. Identificación de los temas críticos
- 3.5. Jerarquía de las ciudades europeas
- 3.6. Los ejes de desarrollo europeos
- 3.7. La jerarquía del sistema de ciudades español
- 3.8. Los proyectos estratégicos

**PARTE PRIMERA: EL URBANISMO COMO DISCURSO CIENTIFICO**

## CAPITULO 0. PRESENTACION Y JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

El análisis de la ciudad ha constituido uno de los objetivos más específicos de la sociología. Desde los autores clásicos de la escuela alemana (Max Weber, Georg Simmel, Oswald Spengler) y la escuela de Chicago (Robert Park, Ernest Burgess y R.D. Mckenzie), esta disciplina no ha cesado en el intento de explicar la naturaleza del hecho urbano.

Entre los fenómenos que influyen sobre la realidad urbana se encuentra la intervención voluntaria sobre el espacio planificada y gestionada desde los poderes públicos de acuerdo con determinados valores (políticos, sociales, económicos, etc.). La reflexión sobre el contenido ideológico-político del discurso urbanístico, resulta especialmente oportuna en un periodo histórico reciente (los años ochenta) en el que se pretendió "desprestigiar" toda reflexión global sobre la ciudad. Como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico "en numeros países el planeamiento urbano ha perdido su legitimidad y fuerza política, sin las cuales tiende a convertirse en una concha vacía. No puede vivir sin objetivos sociales y sin una cierta visión de futuro" (O.C.D.E., 1984, 24-25)

Si bien la sociología ha bordeado habitualmente el tratamiento del espacio como ámbito central (MUNTAÑOLA THORNBERG,

Josep, 1979, 25) , en los últimos años la investigación social ha abandonado el planeamiento urbanístico a pesar de su importancia como sistema de control político, mecanismo redistribuidor de rentas, etc. Debe recordarse que el espacio de por sí no tiene una lógica interna y propia: le viene dada desde la propia sociedad (LEFEVRE, Henry, 1976, 41)

## A) OBJETO DE LA INVESTIGACION

Esta tesis doctoral acota su objeto al análisis de los paradigmas urbanísticos hegemónicos y sus condiciones de aparición en la década de los años ochenta.

Entenderemos por paradigma el concepto utilizado por Thomas S. Kuhn en su obra La estructura de las revoluciones científicas: "la completa constelación de creencias, valores, técnicas y así sucesivamente, compartidos por los miembros de una comunidad dada". Ritzer ofrece otra definición similar: "paradigma es la unidad más amplia de consenso dentro de una ciencia y sirve para diferenciar una comunidad científica (o subcomunidad) de otra. Subsume, define, e interrelaciona los casos ejemplares, teorías, métodos e instrumentos que existen dentro de ella" (RITZER, 1975, 7)

El vertiginoso cambio socio-político sufrido por la sociedad española durante este corto período se reflejó en la rápida sucesión y solapamiento de diversos paradigmas urbanísticos (modelo de autoridad, deregulación urbanística y planeamiento estratégico). Éstos llevan implícitos una determinada concepción del orden social con claras consecuencias en la práctica urbanística, en la asignación de recursos económicos públicos y privados, en su legitimación político-social, etc. De ahí, la conveniencia de conocer los principales elementos que definen a

dichos paradigmas, así como desvelar su estrategia, saber " a qué juego juegan" (QUERO CASTANYNS, Damián, 1989, 21).

## **B) MARCO TEORICO**

La investigación parte de una reflexión epistemológica sobre la posibilidad del conocimiento de la realidad urbana y, por tanto, sobre la posibilidad de intervención "científica" en la ciudad. La aparición de una nueva racionalidad crítica (impulsada por los movimientos sociales), cuestionó la teoría social funcionalista y, como consecuencia, el planeamiento urbano abandonó la seguridad que le caracterizó en la década de los cincuenta y sesenta. Frente a una visión positivista y tecnocrática de la ciudad, se destacó la importancia de la historia ("la ciudad no tiene naturaleza sino historia"), entendiéndose que la urbe no está gobernada por leyes necesarias, sino por acontecimientos contingentes acaecidos sobre espacios urbanos singulares.

Durante las últimas décadas se ha puesto de manifiesto la importancia del factor histórico en la construcción del conocimiento científico, cuestionando el carácter acumulativo supuestamente inherente a la definición de ciencia. Las dudas sobre este carácter acumulativo fué el origen de una revolución historiográfica en el estudio de la ciencia. Como señala Kuhn, " algunos historiadores de las ciencias han comenzado a plantear nuevos tipos de preguntas y a trazar líneas diferentes de desarrollo para las ciencias que, frecuentemente, nada tienen de acumulativas. En lugar de buscar las contribuciones permanentes

de una ciencia más antigua a nuestro caudal de conocimientos, tratan de poner de manifiesto la integridad histórica de esa ciencia en su propia época" (KUHN, Thomas S., 1981, 23)

Como se analizará en el Capítulo 1, la rápida sucesión de paradigmas urbanísticos ha llevado a determinados autores a cuestionar la "cientificidad" del urbanismo, degradándolo al relato de las "modas" pendulares que aparecen y desaparecen sin dejar un "poso" aprovechable para las generaciones futuras.

En este sentido, la presente investigación parte de la hipótesis siguiente: los procesos que rigen el conocimiento y la intervención sobre la ciudad y el territorio son similares al resto de las ciencias. Esta afirmación implica una definición de la Urbanística distante tanto de la idea de acumulación como de la ausencia de tradición sobre la que basar las nuevas aportaciones. Como apunta Kuhn "una nueva teoría (...) nunca constituye sólo un incremento de lo que ya se conoce. Su asimilación requiere la reconstrucción de la teoría anterior y la reevaluación de los hechos anteriores" (Ibídem, 28 y 29). Dicho en otras palabras " la transición de un paradigma en crisis a otro nuevo (...) está lejos de ser un proceso de acumulación o una ampliación del antiguo paradigma. Es más bien una reconstrucción del campo, a partir de nuevos fundamentos, reconstrucción que cambia algunas de las generalizaciones

teóricas más elementales del campo, así como también muchos de los métodos y aplicaciones del paradigma" (Ibídem, 139)

La sucesión de un paradigma por otro implica, generalmente, un período de lucha entre la teoría urbanística mayoritariamente aceptada y el nuevo modelo emergente. En este proceso los profesionales se fragmentan en dos grupos: los defensores del paradigma vigente y los que sostienen una nueva teoría (embrión de un futuro paradigma hegemónico). Finalmente, muchos de aquellos pasarán a engrosar las filas de éstos. Como advierte Kuhn, "en el desarrollo de una ciencia natural, cuando un individuo o grupo produce, por primera vez, una síntesis capaz de atraer a la mayoría de los profesionales de la generación siguiente, las escuelas más antiguas desaparecen gradualmente. Su desaparición se debe, en parte, a la conversión de sus miembros al nuevo paradigma. Pero - continúa el autor - hay siempre hombres que se aferran a algunas de las viejas opiniones y, simplemente, se les excluye de la profesión que, a partir de entonces, pasa por altos sus trabajos" (Ibídem, 45 y 46).

Ante la pregunta ¿cuál es la causa de esta resistencia?, Kuhn responde que "al aprender un paradigma, el científico adquiere al mismo tiempo teoría, métodos y normas, casi siempre en una mezcla inseparable. Por consiguiente, cuando cambian los paradigmas, hay normalmente transformaciones importantes de los

criterios que determinan la legitimidad tanto de los problemas como de las soluciones propuestas" (Ibídem, 174)

En el texto que se presenta aparecerán referencias a la producción teórica de ciertos autores que han sido protagonistas en los sucesivos paradigmas hegemónicos en el urbanismo español de los años ochenta mediante una evolución personal que comienza en el modelo de austeridad y continúa en el paradigma estratégico.

Ahora bien, el éxito de un determinado paradigma urbanístico no significa la resolución de toda la problemática urbana, sino más bien la selección de un número limitado de cuestiones que se entienden preferentes y centrales, así como de métodos íntimamente ligados a la resolución de los problemas seleccionados: "la existencia del paradigma establece el problema que debe resolverse; con frecuencia la teoría del paradigma se encuentra implicada directamente en el diseño del aparato capaz de resolver el problema (Ibídem, 57).

En este sentido, el Plan General de Madrid de 1985 reafirma que "el enfoque, método y contenido del Plan están directamente interrelacionados" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 46) . En los Planes Generales de los primeros años ochenta puede apreciarse una coherencia en la selección del problema (la crisis económica), la metodología y las propuestas de intervención.

Asimismo, el paradigma estratégico de la segunda mitad de los años ochenta abordó el problema de la competitividad entre ciudades a partir de una metodología que fomenta la creación de un "consenso" entre los diferentes agentes urbanos con el objeto de posicionarse en el sistema de ciudades: la selección del problema, su teorización y el diseño de la investigación aparecen estrechamente interrelacionados.

No obstante, resulta difícil que un paradigma urbanístico se acople perfectamente a la realidad urbana, sobre todo si consideramos su carácter mutable y receptivo a las vicisitudes históricas. De ahí, que el discurso urbanístico no pueda escapar a la dinámica histórica, político e ideológica de un período determinado, lo que sí ocurre con los objetos estáticos de las ciencias naturales.

Los paradigmas urbanísticos (como el resto de paradigmas científicos) surgen, se consolidan y decaen en la medida en que responden al problema urbanístico que se considera prioritario en un momento dado. La competencia entre diversos paradigmas implica la aparición de rupturas y discontinuidades en el discurso urbanístico, impidiendo una sucesión fría y ordenada. Esto es así por:

- a) La inconmensurabilidad de las tradiciones científicas anteriores. Los proponentes de paradigmas en

competencia estarán a menudo en desacuerdo con respecto a la lista de problemas a resolver. Sus normas o sus definiciones de la ciencia serán diferentes

b) Los nuevos paradigmas nacen de los antiguos, incorporan ordinariamente gran parte de los aparatos, tanto conceptuales como de manipulación, que previamente empleó el paradigma tradicional. Pero es raro que empleen exactamente del modo tradicional a esos elementos que han tomado prestados. (Ibídem, 231 y 232)

En definitiva, cada paradigma supone determinada concepción de la realidad urbana: "quienes -afirma Kuhn- proponen paradigmas en competencia practican sus profesiones en mundos diferentes (...). Ambos miran al mundo y aquello a lo que miran no ha cambiado. Pero, en ciertos campos, ven cosas diferentes y las ven en relaciones distintas unas con otras" (Ibídem, 233). Como señala Antonio Serrano, refiriéndose al campo de las ciencias espaciales, se asiste a "una tremenda supersposición de escuelas y paradigmas que atienden, por una parte, a la consideración de distintos fragmentos del hecho urbano ( diseño arquitectónico, diseño de infraestructuras, economía regional y urbana, sociología rural y urbana, geografía territorial y urbana, ecología, historiografía, planificación territorial y urbana, dinámica de sistemas espaciales y urbanos...) y, por otra, a distintas consideraciones epistemológicas" (SERRANO RODRIGUEZ,

Antonio, 1986, 15). A este respecto, la presente investigación delimita su objeto al análisis de los diversos paradigmas que han legitimado la intervención urbanística de los años ochenta.

### **C) EL CONTEXTO IDEOLOGICO-POLITICO**

En la teoría urbanística elaborada durante los primeros años ochenta, se observó una rápida evolución: partiendo de la crítica a la Razón científica del planeamiento metropolitano se llegó a la negación de cualquier alternativa global. La reconsideración del fundamento epistemológico del urbanismo (sobre su carácter de ciencia social diferenciado de las ciencias naturales y de planteamientos meramente estéticos), nos advierte de un profundo cambio en los valores ideológicos y políticos que subyacen en la intervención urbana.

La nueva legitimidad de los Ayuntamientos no sólo se hizo valer frente a las fuerzas económicas sino que también supuso una presión inusitada frente a los Ministerios sectoriales, obligando a que sus proyectos se adecuasen a los criterios municipales. En los períodos de crisis económica la perspectiva territorial cobra una especial relevancia y la intervención del poder político resulta ineludible, en especial, de las instancias políticas más cercanas a la población. De esta manera, la descentralización y auge de los gobierno locales, ha sido interpretada como una medida tendente a contrarrestar los efectos de la crisis económica.

Como recuerda Tim Knudsen, "the German political scientist, Joseph Kaiser, once called planning Tochter der Krise (daughter

of crisis), and there is much truth in this saying. Political systems have often been forced to implement planning when faced with crises or when under severe stress" (KNUDSEN, (KTim, 1988, 553)

Desde esta perspectiva se elabora un análisis ideológico-político del modelo urbanístico de austeridad y sus condiciones de aparición: la decadencia de los movimientos sociales urbanos, la crisis económica, la transición política española, el advenimiento de la democracia local, etc. Este modelo supone una innovadora respuesta de cierta élite urbanística a la nueva realidad económica, materializada en la redacción de los nuevos Planes Generales de las principales ciudades españolas (1). Su carácter marcadamente crítico frente al planeamiento metropolitano anterior, fué acompañado de grandes expectativas de cambio socio-político.

*Urbanismo*

Sin embargo, el modelo de austeridad (muy comprometido con los fenómenos de segregación social y espacial) devino en un urbanismo de corte formalista que desvinculó la intervención física de sus consencuencias sociales. La nueva práctica urbanística dirigió su mirada hacia las realizaciones anteriores al Movimiento Moderno, buscando en la tradición municipalista de Ensanches y Obra Pública, una nueva legitimación disciplinar: se recuperan los modos de intervención propios de la ciudad

preindustrial ante la dificultad de planificar la ciudad postfordista. -

El fracaso de la voluntad planificadora y las nuevas propuestas de "redención" de la ciudad por medio de la belleza, la forma, etc. no oculta la voluntad por el desconocimiento de la realidad urbana y, por tanto, por la no intervención en ésta con criterios de transformación social. La frustración generada ante esta situación alimentó un intenso debate epistemológico sobre la posibilidad misma del urbanismo, sobre la reducción de la intervención urbana a sus aspectos morfo-tipológicos.

A mediados de los años ochenta, la reactivación económica crea unas nuevas condiciones que explican un giro espectacular en el discurso urbanístico. Es el principio de la preminencia de una ideología económica-competitiva. La necesidad alcanzar un lugar destacado en el sistema de ciudades europeas, se vuelve imperiosa y toda intervención se dirige a mejorar las condiciones "objetivas" de una ciudad para atraer la inversión de capital. El rápido relanzamiento de la actividad económica cuestionó el modelo de austeridad y, más profundamente, lo que vino en denominarse "cultura del plan". Los nuevos paradigmas urbanísticos (deregulación, planeamiento estratégico, etc.) atendieron, más bien, a determinadas piezas de la ciudad y a ciertos sectores vinculados a la "economía global" (servicios a la producción, terciario avanzado, formación, etc.). Nos

7  
?  
Cambios con  
las curvas

encontramos con un nuevo tipo de crecimiento, basado en la reestructuración de las bases productivas tradicionales (ligadas a la gran industria) y a la aparición de fenómenos como el estancamiento demográfico y la disminución del empleo, hasta ahora incompatibles con el crecimiento económico.

En la esfera política, se abrió una crisis de representación en el reciente sistema democrático que tiene su expresión en la cristalización de una clase política legitimada desde una masa electoral inactiva. Una vez conseguida la representación democrática formal, políticos y técnicos actuaron con un reparto de tareas muy demarcado. El urbanismo vuelve a concebirse como tarea de profesiones técnicas que no precisan una explícita teoría del orden social: la ausencia de reflexión social y política se sustituye por la intuición y el "buen oficio" del planificador.

La creciente influencia de la ideología neoliberal pretendió la deregulación de los complejos mecanismos que controlan el uso del espacio. El descrédito de los valores socio-políticos que abogan por una sociedad más igualitaria fué paralelo a la emergencia de una ideología económica competitiva que apuesta por un orden social en el que la desigualdad socio-espacial constituye un hecho funcional. Se cuestionó el carácter holístico que tradicionalmente se asocia al planeamiento urbano, cuya función se reduce a ser un instrumento de un poder político

separado de la sociedad. Mientras la desmovilización social se profundizó a medida que transcurren los años ochenta, los gobiernos municipales y regionales fomentaron una serie de actuaciones dirigidas a ofrecer las mejores oportunidades de inversión al capital nacional y extranjero: la ciudad se fragmenta en "grandes operaciones" donde se ubicarán los sectores productivos punta.

Sólo cuando determinados procesos sociales y económicos aparecen como difícilmente controlables surge la necesidad de un nuevo paradigma: la intervención integral. En este sentido se vislumbra una crítica al pensamiento postmoderno (eficaz disolvente de la reflexión e intervención social) así como una resistencia de los ámbitos locales al nuevo orden de la economía global. Las propuestas de planificación integrada y desarrollo endógeno alternativo (medidas de formación, empleo, fomento de la identidad local y de las redes sociales) adquieren una mayor relevancia y tratan de incidir en una nueva problemática marcada por la desaparición de la base económica industrial de las ciudades, la aparición de una nuevas subclases urbanas, la segregación social, la pérdida de calidad de vida, etc.

## D) METODOLOGIA

La metodología diseñada para la investigación trata de conseguir una información abundante y contrastada. Para ello se delimitaron de tres fases sucesivas, recurriendo en cada una de ellas a una fuente distinta.

1) En la primera fase se procedió a un cuidadoso examen de la literatura existente sobre el urbanismo elaborado en los años ochenta. Una minuciosa búsqueda bibliográfica ha constatado la escasez de obras publicadas sobre la materia de estudio, en contraste con la profusión de artículos y ponencias presentadas a diversos Foros, Jornadas, Congresos, etc. que, en realidad, constituyen la verdadera fuente documental de la investigación. La cercanía histórica del periodo considerado explica, en parte, la ausencia de textos sistemáticos con vocación de permanencia. Debemos advertir que no todos los planificadores han escrito reflexivamente sobre su actividad, por lo que la investigación no puede evitar un cierto sesgo al considerar el discurso urbanístico expresado en su momento por escrito.

2) En la segunda fase se abordó el estudio de los documentos oficiales aprobados por los Ayuntamientos de 12 municipios españoles:

- Grandes: Madrid, Valencia

- Medianos: La Coruña, Tarragona, Málaga, Granada, Cádiz, Córdoba, Bajadoz, Vitoria.
- Pequeños: Colmenar Viejo, Mieres.

En especial, se han elegido las Memorias de los Planes Generales de Ordenación Urbana por constituir los textos donde más claramente se explicitan las intenciones ideológico-políticas del planificador. Asimismo, se han consultado otros documentos producidos desde diversas instituciones como Planes Estratégicos (Madrid, Aragón, Barcelona y Gijón) y otras publicaciones oficiales (Avances de planeamiento, Programas de Actuación, Sugerencias, etc.)

3) En la tercera fase se realizaron seis entrevistas en profundidad a profesionales que han intervenido directamente en la elaboración de los Planes Generales y en la discusión teórica sobre el planeamiento urbano en los años ochenta. A través de esta técnica cualitativa de investigación, se pretende interpretar las motivaciones profundas y representaciones de estos profesionales sobre su propia tarea en el contexto de la evolución del urbanismo español.

La libre manifestación de los sujetos entrevistados constituyen una fuente de información y de contrastación de las hipótesis que han ido apareciendo en las fases anteriores de la investigación. Los profesionales entrevistados representan a una

generación de planificadores que actúan en un mismo momento histórico-político y cuya trayectoria ha influido en los métodos y resultados de la intervención urbana en los siguientes temas:

- Planeamiento y diseño urbano:

. Damián Quero, arquitecto

. Daniel Zarza, arquitecto

- Gestión:

. Jesús Gago, arquitecto

. Javier Garcia-Bellido, arquitecto

- Programación e intervención integral:

. Victoria Gómez, socióloga

. Luciano Pérez, sociólogo

**NOTAS DEL CAPITULO 0. PRESENTACION Y JUSTIFICACION DE LA  
INVESTIGACION**

(1) Para profundizar sobre la identidad de los urbanistas que protagonizaron el nuevo planeamiento urbano, consultar el artículo de Pablo Gigoso y Manuel Saravia "Relectura del Planeamiento Español en los años ochenta: Generación de planes, generación de urbanistas", publicado en la Revista del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid Ciudades, núm. 1. Valladolid, 1993, Pag. 37-53.

## CAPITULO 1. SOBRE LA POSIBILIDAD DE CONOCER E INTERVENIR EN LA CIUDAD

El urbanismo ha sido definido como un conjunto de conocimientos elaborados para incidir sobre la realidad urbana. Se trataría de conocimientos para una intervención voluntaria, por lo que puede considerarse que constituyen una disciplina de carácter pragmático e instrumental que se presenta como una tecnología y como una práctica social (TERAN TROYANO, Fernando de, 1982, 32). Esta definición posee la virtud de integrar el aspecto teórico (conjunto de conocimientos susceptibles de formalizarse en una disciplina científica) con su manifestación práctica (el planeamiento urbano o tecnología aplicada a la realidad urbana).

Schmidt-Relengerg ofreció otra definición de urbanismo más precisa y desde una perspectiva más instrumental: "el urbanismo es un complejo de actividades que, en conjunto, ha de concebirse como ordenación. Esta ordenación se lleva a cabo a través de una acción de planeamiento y configuración y tiene como objeto a la ciudad, en cuanto creación espacial y en cuanto sistema social. De aquí resultan unas tareas que pueden calificarse, bajo el aspecto espacial-constructivo, de fundación y renovación de ciudades, así como de coordinación espacial de las funciones urbanas, y bajo el aspecto social, de creación de los presupuestos necesarios para el desempeño de esas funciones. Las

actividades urbanísticas - continúa el autor - quedan sometidas a unas intenciones que se refieren a fines de tipo social, político y artístico. La realización de las tareas y cometidos y la consumación de los intereses se logra a través de unos métodos, entendidos como una especie de escalonamiento cronológico de actividades, y que son, concretamente, el análisis de la situación, la recogida de datos, la elaboración del plan y la ejecución del mismo. Entrando en juego aquí actividades de tipo científico, político constructivo y artístico (SCHMIDT-RELENBERG, Norbert, 1976, 33-35).

Por lo tanto, el urbanismo se caracteriza por su clara vocación de intervenir, lo que supone una clara delimitación de su objeto. Ahora bien, la pretensión de incidencia en la realidad urbana (en sus aspectos físicos y sociales) nos remite a una clara excisión:

-El urbanismo como tecnología orientada a la intervención voluntaria en el espacio, propia de las profesiones técnicas que produce un discurso gráfico, pretendidamente "aséptico" ó "apolítico". Gabriel Alomar utilizó el término "Planitécnica" para referirse a esta concepción.

- El urbanismo como práctica social, consciente del entorno económico y sociopolítico que rodea a la

✓  
intervención física. Como afirma Henri Lefebvre, "el urbanismo desborda las técnicas y aplicaciones parciales (reglamentaciones y administración del espacio edificado) para convertirse en práctica social que concierne e interesa al conjunto de la sociedad" (LEFEBRE, Henri, 1969, 57). En este sentido, el estudio del uso del espacio desemboca de forma natural en el análisis de la estructura social y de poder, presente y operante en el sistema social de una población concreta (MONREAL, Juan, 1982, 752).

El énfasis en los aspectos "planitécnicos" obvia el problema de la fundamentación epistemológica del urbanismo: la intervención sobre la realidad urbana no puede elaborarse sin referencia a los paradigmas que rigen el acercamiento científico a la sociedad, ( y a sus expresiones espaciales) en cada momento histórico. A este respecto, las ciencias sociales (economía, geografía, sociología, etc.) han mostrado su preocupación por la validez científica de sus aportaciones, mientras que las profesiones técnicas "se han ocupado de construir... sin desarrollar teorías que relacionen la sociedad a los edificios" (HOLLIDAY, J.C., 1978, 19)

### 1.1. EL URBANISMO ¿DISCIPLINA CIENTIFICA?

Fernando de Terán describe la historia del urbanismo moderno como la historia de la búsqueda de su propia identidad. Este proceso se observa en el desarrollo de la visión de la ciudad como una entidad global, tanto física como social, de funcionamiento unitario y coherente, inserta en un territorio con el que mantiene estrechas relaciones de interdependencia. En los años cincuenta y sesenta, el urbanismo fué perdiendo interés por el espacio urbano geométrico (acotado, definido y configurado por la edificación) optando por una metodología próxima a las ciencias sociales: previsiones demográficas, determinación de superficies en relación con tasas de crecimiento, dotaciones calculadas a través de estándares teóricos o empíricos, etc. El urbanismo se reformuló buscando un fundamento científico, aproximándose al conocimiento de las formas de organización de la sociedad (TERAN TROYANO, Fernando de, 1984, 63)

Si desde sus orígenes el urbanismo se nutrió básicamente de la arquitectura y la ingeniería, en su fase moderna integró otras disciplinas de carácter socio-económico, más adecuadas para legitimar las decisiones político-urbanísticas de la sociedad industrial. El resultado sería - a juicio de García Bellido - la conformación del urbanismo como un sistema compuesto de tres subsistemas disciplinares: la geometría, el derecho y la economía:

"La Geometría del espacio producido, con las artes y técnicas aplicadas de la Arquitectura y la Ingeniería, aglutina los elementos y configuraciones de valor simbólico y cultural propios del tiempo social en que son producidos, según la tecnología utilizable y la semiótica de las formas manejadas. Los aparatos e instituciones jurídicas construidos con el Derecho configuran y ordenan las relaciones sociales de producción, conforme a los valores éticos-sociales históricamente dominantes en cada conformación social dada. La Economía articula el espacio según los valores económicos susceptibles de ser apropiados por cada clase o grupo social en las relaciones económicas de producción dominantes en ese espacio y tiempo concretos" (GARCIA-BELLIDO, Javier, 1989. 175)

García-Bellido señala la existencia de una ruptura en el urbanismo español entre las dos primeras disciplinas, por una parte, y de la tercera, por otra. Dicho de otra forma: "la instrumentación legaliforme de los conceptos básicos subyacentes en la organización disciplinar urbanística ha operado enclaustrando en compartimentos estancos inseparables la Geometría y el Derecho del espacio, dejando ausente, "suelta" o desvinculada de esta relación los componentes de la Economía del Espacio" (Ibídem, 176)

El problema - para este autor - radica en que la Geometría del espacio geográfico y el Derecho poseen razones, lógicas estructurantes, métodos, técnicas y legitimaciones profundamente distintas: (Ibídem, 177)

- El espacio es geométrico, estética y esencialmente heterogéneo, heteromorfo, anisótropo, ideográfico, discontinuo, singular y único, en tanto que producto social, histórica, técnica y simbólicamente elaborado.

- El Derecho y sus instituciones jurídicas "deben ser" isomorfos, isótropos, nomotéticos, continuos, universales y generalizables (Ibídem, 180-181)

En este sentido, la utilización simultánea de distintas disciplinas puede entenderse como una limitación insuperable o, por el contrario, como un hecho enriquecedor a partir del cual configurar una nueva Urbanística caracterizada por "una naturaleza de disciplina sintética y general, globalizadora, abierta a otras disciplinas y en continua expansión, que pretende diseccionar un excesivamente amplio espectro de fenómenos y lógicas dispares. De ahí su miseria cognoscitiva y también su grandeza, como conocimiento sintético" (Ibídem, 167-168)

El carácter marcadamente holístico del urbanismo se advierte en su proximidad a las ciencias sociales, también necesitadas de

las aportaciones de otras disciplinas "laterales": política, antropología, economía, sociología, geografía, psicología ambiental, etc. Asimismo, la ejecución de graves intervenciones sectoriales ha producido efectos no deseados, que reafirma la conveniencia de mantener su carácter totalizador y la necesidad de una formación académica multidisciplinar. Como destaca Jesús Leal, "el oficio del urbanista tiene una exigencia de sintetizar los problemas de una ciudad, tanto en procesos sociales como en la proyección de los mismos sobre el espacio, y esa exigencia podrá difícilmente realizarse en la actualidad sin las aportaciones que se establecen desde perspectivas complementarias de las ciencias sociales" (LEAL MALDONADO, Jesús, 1986, 34) .

Frente a la acción indiscriminada de los especialistas, incapaces de controlar los efectos sociales de sus intervenciones, Antonio Serrano constata "la necesidad de que existan generalistas que estudien y resuelvan desde una óptica "holística", global e interdependiente los problemas derivados de la aplicación social de los distintos desarrollos científicos". Para este autor, " el nacimiento y auge de las disciplinas ligadas a la planificación social (como pueden ser la Ordenación del Territorio, el Medio Ambiente y el Urbanismo) son una clara muestra de esta búsqueda de generalistas que permitan la aplicación ordenada y racional de las nuevas aportaciones científicas al marco natural y social en que el hombre se desenvuelve" (SERRANO RODRIGUEZ, Antonio, 1986, 15).

Desde una alternativa basada en la complementariedad de la disciplinas que intervienen en el Urbanismo, este autor adopta la siguiente definición ecléctica:

1. Reconocimiento del carácter histórico y dialéctico de las ciencias sociales y, por lo tanto, del análisis territorial y urbano.

2. Introducción de un enfoque estructural o sistémico en el análisis de la realidad espacial, dada la constatación de que las dos notas fundamentales de este enfoque, globalidad e interdependencia son notas específicas del hecho territorial, sin cuya consideración se consigue un conocimiento fragmentado y no operativo sobre la realidad espacial.

3. Aceptación del método neopositivista y de los modelos cuantitativos y cualitativos, como métodos complementarios de construcción científica de la ciencia espacial. La constatación de que en el "espacio" (una determinada altura de edificación precisa de una determinada presión en el abastecimiento de agua, unas determinadas actividades requieren un determinado tipo de depuración de vertidos, etc.), problemas modelizables en términos probabilísticos (demografía, demanda de transporte, incidencia de un determinado aprovechamiento

medio sobre el precio del suelo y sobre el precio de la vivienda en una situación determinada...), etcétera, valida el uso de la investigación y estudio de los modelos como forma complementaria de aproximación a la construcción científica de la ciencia espacial.(SERRANO RODRIGUEZ, Antonio, 1986, 17)

De esta manera, el Urbanismo se concibe como acumulación de las aportaciones de diversas disciplinas, en una solución de compromiso ante la realidad multidisciplinar de la ciencia urbanística, es decir ante la coexistencia de diversos enfoques sin que ninguno de ellos alcance la hegemonía.

La concurrencia de disciplinas en el Urbanismo implica una notable dificultad para elaborar un "núcleo" teórico propio. Como apunta Arturo Almandoz, la complejidad del Urbanismo supone la necesidad de "hacer uso de la interdisciplinariedad de la disciplina, lo que a su vez, remite al problema de la legitimidad epistemológica" (ALMAROZ MARTE, Arturo, 1993, 627-628). Respecto a ésta, el problema se bifurca en dos cuestiones:

- la de su identidad propia o derivada con respecto a esas disciplinas procedentes; esto es ¿ debe concebirse al Urbanismo como una disciplina con núcleo propio o como extensión de varias disciplinas?

- la del lenguaje (conceptual, metodológico y técnico) con el que debe trabajar: ¿tomando prestados lenguajes disciplinares parciales o generando un lenguaje común interdisciplinar? (Ibídem, 629-630)

Una manera de salir de esta pantanosa situación consiste en la constitución de una práctica urbanística que arrastre, posteriormente, una nueva teoría disciplinar. En palabras de Arturo Almandoz: " las formas teóricas cuya necesidad es más urgente para el desarrollo de la disciplina urbanística son aquellas llamadas a posibilitar y fundamentar su práctica. En este sentido, - continúa el autor - cabe decir que casi toda teoría en el Urbanismo está mediata o inmediatamente - pero siempre - relacionada con la planificación y el ordenamiento" (Ibídem, 631).

La apelación a la práctica urbanística como respuesta a los interrogantes epistemológicos del urbanismo aparece en otros autores. Henri Lefebvre destaca, en este sentido, la vocación interventora de la disciplina urbanística, destacando la existencia de : "una práctica de origen reciente, que bordea ya el problema especulativo o los datos parciales del problema real y que tiende a convertirse en global, reuniendo todos los datos de la experiencia y del conocimiento, es decir, el urbanismo. No se trata de una visión filosófica de la praxis, sino del hecho

de que el pensamiento llamado urbanístico se transforma en práctica a nivel global" (LEFEBRE, Henri, 1969, 57)

FIGURA 1.1. UBICACION DISCIPLINAR DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO

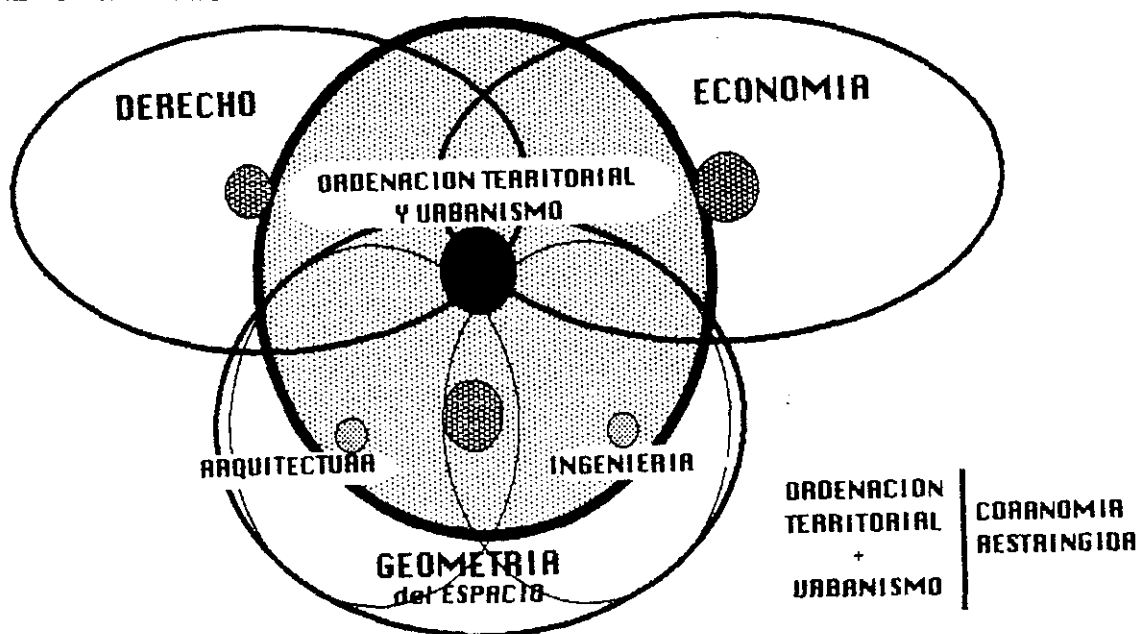
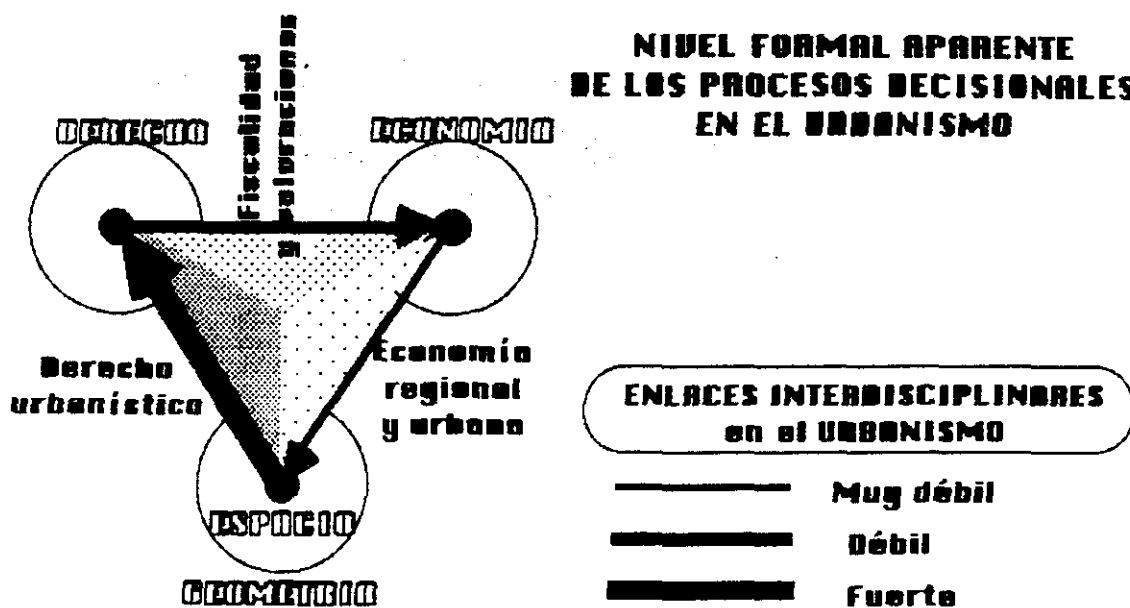


FIGURA 1.2. ESQUEMA DE LAS RELACIONES APARENTES Y TIPOS DE ENLACES ENTRE LAS DISCIPLINAS PRESCRIPTIVAS DEL URBANISMO



FUENTE: GARCIA BELLIDO, Javier, 1989

### 1.1.1. VALORES IDEOLOGICO-POLITICOS E INTERVENCION URBANA

La ausencia de un núcleo disciplinar explica la extraordinaria sensibilidad del Urbanismo respecto a la sucesión de valores ideológicos-políticos hegemónicos en un momento histórico determinado. Como apunta Antonio Serrano, "la planificación se encuentra íntimamente ligada con las previsiones y deseos corrientes de los planificadores proyectados al futuro. Evidentemente - continúa el autor - esos "deseos futuros" se encuentran entroncados en la "visión presente" y en el "sistema de valores y preferencias" existentes en la sociedad en un momento determinado. En este sentido, la evolución del concepto de planificación viene íntimamente ligada a la evolución de facetas tan distintas como la filosofía, política, ideología, etcétera, imperantes en la sociedad (SERRANO RODRIGUEZ, Antonio, 11-12). Desde esta perspectiva, pueden observarse cuatro grandes períodos en el urbanismo occidental desde finales del siglo pasado:

a) En sus orígenes, cuando los Planes eran una mera prolongación del trazado arquitectónico, se entendió que la mejora del entorno físico resolvería los problemas económicos y sociales. Este supuesto informó el urbanismo higienista y reformador del siglo XIX en la mayoría de los países occidentales. A este respecto, Ines Sánchez de Madariaga recuerda como los urbanistas americanos

asistieron a una interesante confrontación ideológica sobre los objetivos del planeamiento urbano. Así, en la Primera Conferencia Nacional sobre el Planeamiento Urbano, celebrado en Estados Unidos (1909) se debatió si el objetivo de éste era la mejora de la apariencia física de las ciudades, o, por el contrario, la mejora de la vida diaria de sus habitantes: el dilema de una ciudad más hermosa o una vida más hermosa. (SANCHEZ DE MADARIAGA, Inés, 1983. 9)

b) Tras la II Guerra Mundial, la intervención estatal fué reafirmada con el un auge de las teorías del Estado de Bienestar, guiadas por un objetivo ideológico integrador; el planeamiento funcionalista pretendió asegurar para los nuevos crecimientos urbanos un espacio organizado en zonas funcionalmente diferenciadas y dotado de equipamientos y zonas verdes (expresados en estándares) en función de una hipotética demanda (proyecciones de población).

c) La irrupción de la crisis económica a finales de los años setenta, cuestionó la posibilidad de un crecimiento económico ilimitado y la neutralidad científica de la intervención pública. El "urbanismo de austeridad" fué la respuesta a una nueva situación económica, social y política.

d) Por último, tras la recuperación económica de finales de los ochenta, la ideología del Estado de Bienestar pierde vigor en una sociedad cada vez más fragmentada, que ha abandonado el objetivo del pleno empleo y cuestiona el mantenimiento universal de las prestaciones sanitarias, educativas, etc. Durante estos años se renuncia a la intervención global e integral, concentrando los recursos en determinados sectores productivos y espacios físicos de acuerdo con las nuevas tendencias económicas, muy influidas por el discurso ideológico neoliberal.

Javier García-Bellido explica que el descrédito actual de la planificación urbana no debe achacarse exclusivamente a la Urbanística como disciplina, sino " al descrédito general de toda suerte de "planificación" en una sociedad en constantes crisis cíclicas, económicas y sociales, donde la incertidumbre es consustancial con su modo de producción y donde ahora los ansiados objetivos neoliberales y postmodernos de la "desregulación", la flexibilidad coyuntural-incrementalista, la agresividad en la iniciativa privada, el repliegue del Estado interventor o del bienestar, la productividad, el enriquecimiento personal y la competitividad económicas, como última ratio, no propician la sosegada reflexión y la racionalidad requeridas para poder pensar sobre los procesos de predicción y prescripción normativas ni en la planificación programática de un futuro deseable" (GARCIA-BELLIDO, Javier, 1989, 168)

La ofensiva de los valores propios del mercado (competencia, desigualdad, etc.) en la sociedad española de finales de los años ochenta ha provocado cierta perplejidad y desánimo entre los planificadores en relación al sentido de su tarea. También en el resto de Europa se asiste a una ausencia de credibilidad en el planeamiento urbano. Como señala Tim Knusen respecto al planeamiento danés, "when comparing earlier Danish planning with the present state of affairs one difference is obvious: the decline of enthusiasm among planners today and <sup>the</sup> their lack of clear political goals. To convince other people, you must be convinced yourself. To have success, it is necessary to be inflamed with the fervour of a missionary in society. Planner need to be in love with planning" (KNUDSEN, Tim, 1988, 563)

### 1.1.2. LA ENSEÑANZA DEL URBANISMO.

La dificultad para definir el Urbanismo como una disciplina única, con un núcleo independiente de otras disciplinas, aparece con toda su crudeza en el periodo de formación de los futuros urbanistas. El estudio de los modelos de enseñanza que se ofrecen en los países de nuestro entorno, muestra la diversidad con que pueden mezclarse las disciplinas que participan en el análisis e intervención urbana. Agustín Rodríguez-Bachiller distingue, en este sentido, tres modelos:

- El modelo técnico-tradicional que identifica el urbanismo con otra disciplina técnica (normalmente arquitectura), enseñada en carreras largas (cinco años o más) a nivel de subgrado. El grado de especialización es bajo. La carrera se orienta hacia una práctica profesional liberal en un mercado dominado por el planeamiento físico con gran énfasis en el diseño, para lo cual se imparten muchas horas de clase centradas en torno a los proyectos.

- El modelo académico (predominante en Estados Unidos), impartido en cursos de postgrado (dos años). El urbanismo se separa como disciplina aparte basado, en gran medida, en las ciencias sociales, dentro de un sistema con un grado elevado de opcionalidad y de especialización.

- El modelo integrado-comprehensivo ( característico de Inglaterra), también se basa en las ciencias sociales, pero se empieza desde el nivel de subgrado, con tres años de licenciatura y uno más para el diploma profesional, a veces con un año de empleo entre medias. (RODRIGUEZ-BACHILLER, Agustín, 1987, 11-13)

En el Estado español predomina manifiestamente el primer modelo técnico-tradicional. A este respecto, diversos autores defienden el mantenimiento del sistema de enseñanza actualmente vigente, complementado con cursos de especialización de postgrado.

Jose María Ezquiaga, al partir de la inexistencia de un corpus doctrinal homogéneo en la disciplina urbanística, propone un modelo de enseñanza basado en una "visión múltiple construida a partir de la especificidad de cada disciplina, tal como son impartidas hoy en las diversas Facultades o Escuelas Superiores" (EZQUIAGA DOMINGUEZ, Jose María, 1991, 27)

No obstante, Ezquiaga mantiene la necesidad de "asegurar un mínimo contenido homogéneo, de la gestación de un cierto lenguaje común que pueda posibilitar el diálogo posterior", para lo cual define el siguiente modelo escalonado: "en el primero y segundo ciclo de las enseñanzas actuales, sería importante introducir prácticas y conocimientos urbanísticos desde enfoques

complementarios a los específicos de cada disciplina (...) Por otra parte - continúa el autor - creo imprescindible gestar especializaciones urbanísticas, ya sea de tipo general o especializado, que completen la especialización disciplinar de los primeros y segundos ciclos. Estos conocimientos especializados tienen su ámbito propio en el tercer ciclo de estudios y deben constituir algo más próximo a los "master" anglosajones, que a una nueva carrera específica" (Ibídem, 27-28)

Esta opinión es compartida por Angel Menéndez, para quien la aproximación a la enseñanza del urbanismo debe hacerse "sobre la base de las titulaciones existentes (...) En cambio, es en el tercer ciclo donde podría tener encaje una especialización en temas urbanísticos con un carácter interdisciplinar" (MENENDEZ REXACH, Angel, 1991, 42)

Esta compleja organización de la enseñanza urbanística supone la inviabilidad en el momento actual de instituciones académicas específicamente urbanísticas, lo cual explica el enorme abismo existente entre la práctica profesional y la reflexión teórica sobre dicha práctica. Las dificultades en la transmisión de innovaciones y experiencias a lo largo del tiempo contribuye mantener una cierta precariedad epistemológica de la disciplina urbanística. Como señala Daniel Zarza, asistimos a un "fenómeno de disociación verdaderamente tremendo que es lo que está conduciendo a que experiencias muy recientes (...) no se

están recopilando, no se están recogiendo por el ámbito académico" (ZARZA, Daniel, 1991, 51)

El problema de la enseñanza del urbanismo y su alejamiento de la práctica urbanística adquiere especial significado en el período formativo del urbanista, quien se enfrenta con una grave cuestión de identidad. En palabras de Andreas Faludi: "all planners face the question of how a reasonable person would engage in planning. Man's understanding of this world, and his ability to act in it, depends on his constructing an imagery in his own mind. This applies equally well to the planner's understanding of himself and his operations. Thus "understanding planning" as a problem really means that the planner faces the challenge of constructing an image of himself in his rôle as a planner" (FALUDI, Andreas, 1973, 9)

La identidad disciplinar del urbanista se enfrenta con otro obstáculo: la persistencia de potentes corporaciones profesionales que disfrutan del monopolio legal en la intervención física sobre ciudad. De ahí que, en España, se ha mantenido la identificación del discurso urbanístico con el discurso de las profesiones técnicas. Incluso, puede afirmarse que se ha incrementado la resistencia al cambio de las estructuras educativas y profesionales en el sentido de integrar las disversas disciplinas que confluyen en el urbanismo.

La existencia de fuertes intereses profesionales influye en la elaboración de la tarea urbanística, dificultando la necesaria interrelación de las diversas disciplinas, lo que da origen a la formalización de documentos urbanísticos seccionados en discursos estancos. La experiencia nos muestra una clara tendencia de los científicos sociales a ocuparse de la recogida de información y su procesamiento, de acuerdo con unos enfoques teóricos disciplinares no accesibles a las profesiones que se encargan de diseñar el producto físico. Como resultado el diagnóstico y las propuestas gráficas de intervención se presentan como discursos urbanísticos independientes.

No hay que olvidar - señala Antonio Serrano - que "el campo epistemológico en las ciencias espaciales es también el campo de lucha por la defensa de unos determinados intereses profesionales. Así, hay que reseñar igualmente como justificación de un determinado enfoque la defensa de los conocimientos e intereses particulares de los distintos profesionales en competencia. Aunque - continúa el autor - es generalmente admitida la necesidad de un enfoque multidisciplinar de la ciencia espacial en su conjunto, es evidente que el "papel" de cada disciplina va a venir condicionado por la "importancia relativa" de los conocimientos específicos de cada disciplina en el "hecho espacial" (SERRANO RODRIGUEZ, Antonio, 1986, 16)

## 1.2. CIENCIAS SOCIALES Y URBANISMO.

Más allá de las razones académicas y profesionales anteriormente expuestas resulta importante analizar la crisis interna que han sufrido las ciencias sociales acerca del valor "científico" de sus contribuciones y su nueva definición dentro del sistema de "saberes". Algunos autores niegan el carácter científico a aquellas disciplinas cuyas proposiciones no son contrastables y compatibles con un "corpus" elaborado previamente por la comunidad científica. Estos requisitos se cumplirían en las ciencias naturales y en las ciencias sociales que utilizan una metodología propia de las primeras. Durante muchos años, el urbanismo adoptó el modelo positivista de las ciencias sociales de finales del siglo XIX, reforzado por el neopositivismo del presente siglo. Como destaca Fernando de Terán: "habría que hacer de la ordenación territorial una disciplina científica que pudiese desarrollar sus estrategias al margen de los juicios de valor (...) Los planteamientos epistemológicos básicos y las orientaciones metodológicas están influidas, son deductoras, de las concepciones generales imperantes (...) siendo especialmente destacable el supuesto de que la realidad social puede entenderse y tratarse en formas semejantes a las correspondientes al entendimiento y tratamiento de la realidad natural" (TERAN TROYANO, Fernando de, 1982, 19)

De esta manera , los métodos de las ciencias naturales fueron considerados como los únicos válidos para el conocimiento de la realidad social y sus repercusiones sobre el territorio. Este conocimiento - se dedujo - servirá para establecer actuaciones, igualmente científicas, que superen la discrecionalidad inherente a cualquier decisión urbanística: " si somos capaces de obtener conocimiento suficiente del comportamiento de la realidad social en sus repercusiones sobre el territorio, seremos capaces igualmente de llegar aquí también a la previsión, el control y la manipulación, científicamente elaborados. La respuesta científica así obtenida para los problemas planteados, eliminaría la discrecionalidad y la discutibilidad de las soluciones a aplicar " (Ibídem, 19)

Por lo tanto, el paradigma funcionalista, dominante en las ciencias sociales en las décadas de postguerra, constituyó "un basamiento epistemológico, más o menos inconfesadamente, con sus sucesivas formas de entender y explicar la realidad social, de las cuales se hará uso para el entedimiento y la explicación de las relaciones de esa realidad con su organización en el espacio"(Ibídem, 20-21).

La denominada "sociología del orden", cuyos orígenes se remontan a Comte y Spencer, consideraba la sociedad como si fuera un objeto físico, mensurable y predecible. En la misma línea, el funcionalismo sociológico fué la referencia teórica de la Carta

de Atenas, muy influyente en el planeamiento urbanístico de postguerra. Asimismo, el estructuralismo y la teoría de sistemas ( Chadwick y Mcloughin) se sitúan dentro de la misma concepción integradora, no conflictiva, de la realidad social. Según este paradigma, la sociedad necesita ser cooperativa y , por lo tanto, la finalidad del planeamiento consistía en facilitar el estado "natural" de la sociedad, otorgando un carácter normativo a la teoría sociología. Desde esta perspectiva, se elaboró una teoría urbanística basada en los siguientes principios:

- a) Principio de realizabilidad. (Programa económico)
- b) Principio de planificación escalonada. ( "Cascada" de planes).
- c) Principio de limitación de superficie ( Clasificación del suelo: urbano, urbanizable, no urbanizable).
- d) Principio de división en zonas ( Calificación del suelo en usos: industrial, terciario, residencial, etc.).
- e) Principio de nuclearización social. (División del territorio en unidades sociales jerarquizadas: barrios, distritos, zonas, ciudad, etc.) (ALOMAR, Gabriel, 1961, 110-112)

f) Principio de clasificación de las circulaciones (Jerarquía viaria: viario de sistema general, de primer orden, de segundo orden, etc.).

La explicación funcional, y su énfasis en la estabilidad y el consenso social, quiebra frente a nuevas explicaciones de la realidad urbana basadas en la idea de conflicto. El cambio, la crítica al sistema capitalista, la contingencia de los fenómenos sociales, etc., constituyen una nueva perspectiva desarrollada por Lefebvre y un destacado grupo de sociólogos urbanos: Castells, Lojkine, Lipietz, Topolov, Godard y Pretecielle. (PRADILLA COBOS, Emilio, 1992, 55)

Como señala Fernando de Terán, "frente al modelo funcional-estructural-sistémico de sociedad (equilibrada e integrada, sin conflictos de intereses ni creencias, porque la cooperación y el consenso garantizan la estabilidad como en los cuerpos y en los sistemas naturales) aparece la noción de conflicto para poner el mayor interés en los problemas del cambio, la disconformidad y el desequilibrio como explicaciones básicas de la dinámica social" (TERAN TROYANO, Fernando de, 1982, 27).

A finales de los años sesenta, se extendió la crítica contra una práctica urbanística ejercida bajo la cobertura del "monolitismo" funcionalista que informaba la planificación metropolitana. Estos Planes se configuraron como "sistemas

infraestructurales concebidos sectorialmente por cada administración competente, como única trama geométrica a la que luego se referían las clases jurídicas y económicas de suelo para el crecimiento expansivo" (QUERO CASTANYS, Damián, 1990, 148). Su intención de dar apariencia de norma y legitimidad tecnocrática al libre comportamiento inmobiliario fracasó ante la pujanza de los nuevos movimientos asociativos urbanos apoyados por técnicos más vinculados a la tarea de lo cotidiano y del "contraplan" reivindicativo en cuestiones concretas.

Manuel Castells planteó el estudio de la realidad urbana a partir de los mencionado presupuestos de cambio social, lucha de clases, etc. Este nuevo paradigma urbanístico se basa en las siguientes hipótesis:

1. La ciudad es un producto social resultante de los intereses y valores sociales en pugna.
2. Dada la institucionalización de los intereses socialmente dominantes, las grandes innovaciones en el papel, significado y estructura de la ciudad tienden a ser el resultado de la movilización y las reivindicaciones de la estructura urbana, las llamamos movimientos sociales urbanos.

3. Sin embargo, el proceso de cambio social urbano no puede reducirse a los efectos producidos en la ciudad por los movimientos sociales victoriosos. Por lo tanto, una teoría del cambio social urbano debe explicar tanto los efectos espaciales y sociales derivados de la acción de los intereses dominantes, como los resultados de la alternativa de la base popular a esa dominación.

4. Por último, aunque las relaciones entre clases y la lucha de clases son fundamentales para comprender el conflicto urbano, no son, en modo alguno, la única fuente primaria del cambio social urbano. El papel del Estado, las relaciones entre sexos, los movimientos étnicos y nacionales, y los movimientos que se definen a sí mismos como ciudadanos, son algunas de las demás fuentes alternativas del cambio social. (CASTELLS, Manuel, 1986, 389)

Como destaca Jose María Ezquiaga, los presupuestos funcionalistas resultaron cuestionados tanto desde una óptica ideológica como instrumental:

. En cuanto ideología sustentada en la concepción de la ciudad como producto de una "cadena de montaje" que arranca de la solución de la célula elemental de vivienda y progresa, por sucesivas agregaciones de unidades (bloque,

conjunto, barrio), hasta la formación de la totalidad de la ciudad.

. En cuanto a herramienta incapaz de dar una respuesta adecuada desde los principios de "segregación funcional" o "autonomía circulatoria" a los problemas de organización de la ciudad actual.

. En cuanto sustrato de un modelo de ciudad sin cualidad, plasmado físicamente en los espacios degradados, tan frecuentes en las periferias de polígonos de bloques abiertos (EZQUIAGA, José María, 1988, 13)

Los instrumentos de la planificación estructural pierden vigencia para la nueva "inteligencia" urbanística más inclinada al trabajo sobre parámetros físicos y a escala más reducida. Manuel Solá-Morales expresó este cambio paradigmático de la siguiente manera: "la escala de los problemas urbanos, los mismos que antes se expresaron en tasas decenales y coeficientes de uso, se resumen ahora en este orden intermedio del encadenamiento físico de calles y barrios, casas y extensiones, puertos, parques, ferias, accesos y centros en el que el urbanismo había tenido siempre su quehacer. Porque son éstos los temas que preocupan a las poblaciones, los que los políticos manipulan como propios, y los que tienen una imagen de solución alternativa concreta". (SOLA-MORALES I RUBIO, Manuel 1987, 38)

La renuncia a la legitimación científico-natural del discurso urbanístico en los años ochenta puso de manifiesto la importancia de la Historia: ningún hecho urbano puede escapar de sus coordenadas histórico-espaciales y, por lo tanto, ninguna práctica urbana puede considerarse "neutral", por encima de las voluntades de los agentes sociales, políticos y económicos que actúan en la ciudad. Desde los años setenta apareció se denunció los aspectos ideológicos del paradigma funcionalista, resaltando "su carácter inherentemente conservador, mantenedor del "status quo" y de los equilibrios existentes y, por lo tanto, su utilización como coartada al servicio de ideologías inmovilistas" (TERAN TROYANO, Fernando de, 1982, 27). En este sentido, se elaboró una crítica a la "ideología urbanística" que informaba al planeamiento de corte funcionalista, con la intención de "desvelar" las funciones que cumple el planeamiento en una sociedad capitalista, tales como:

- Expresar las necesidades que plantea lo económico a nivel de la configuración del espacio; es decir las necesidades del capital en el espacio, en cada fase de desarrollo del modo de producción capitalista.
  
- Dar respuesta a la conflictividad social que genera la ciudad, e intentar paliar sus efectos.

- Cumplir necesidades puramente ideológicas de imponer una forma de ciudad y unas formas de vida determinadas.  
(FERNANDEZ DURAN, Ramón y PALMERO, Miguel, 1978, 13)

Javier García-Bellido y Luis González Tamarit señalan el carácter ideológico del planeamiento urbano. La misión de éste no es otra que "ordenar la asignación espacial de los recursos (capitales, otros elementos materiales, fuerza de trabajo) con objeto de asegurar cierto nivel de seguridad y rentabilidad en su utilización. (...) La planificación urbanística en una sociedad desigual, donde las relaciones sociales se definen por su carácter de dominación, no es neutral en ningún caso. Existe una tendencia, inevitable, por parte de la clase dominante, a utilizar la planificación como instrumento para el desarrollo de sus estrategias. Este es un hecho que se produce con independencia de la voluntad de los técnicos que redactan el Plan y del que a veces éstos no son del todo conscientes" (GARCIA-BELLIDO, Javier y GONZALEZ TAMARIT, Luis, 1980, 134-135)

Para los mencionados autores, el planeamiento urbano se caracteriza por cumplir las siguientes funciones de legitimación y consenso:

a) Reduce la incertidumbre y anarquía del mercado capitalista, encauzando las actuaciones de los especuladores sobre bases más seguras.

b) Crea (regala) rentas diferenciales y absolutas de las que se apropia el propietario privado en exclusiva.

c) Abre vías de penetración en el territorio para extender su ocupación y repartir nuevos beneficios a los que con ellas adquieren accesibilidad.

d) Legimita las expulsiones de población, legaliza las infracciones, garantiza los beneficios y consagra los derechos privados sobre la propiedad.

e) Integra y dulcifica algunos conflictos sociales, previendo ciertos equipamientos y otorgando una especie de "Carta Magna" a los usuarios de la ciudad que, como "vigilantes" por su cuenta y riesgo, les permitirá reclamar lo que les arrebatan o no les devuelven (Ibídem, 167)

Desde una perspectiva dialéctica se argumenta el interés de la burguesía en separar, en cada momento histórico, lo político de lo científico. Como ha sido señalado anteriormente, la ciudad fué objeto de intervención pretendidamente científica desde las primeras medidas higienistas hasta la planificación tecnocrática-metropolitana. La nueva valoración de "lo político" conlleva una serie de consecuencias metodológicas importantes:

a) la investigación urbana se plantea como instrumento que ayude a resolver, no a ocultar, los conflictos urbanos.

b) no existe un "orden natural" por encima de los intereses y acciones de los grupos sociales.

La aplicación de la teoría marxista a los fenómenos urbanos fué muy eficaz en el desmantelamiento del modelo funcionalista. En un principio esta crítica poseía la convicción de elaborar un nuevo conocimiento científico sobre la realidad social y urbana, aunque sus representantes fueron adoptando, con el paso del tiempo, posiciones más escépticas. En palabras de Fernando de Terán: "si bien esta investigación ha sido especialmente lúcida en el desmascaramiento y la derogación de los modelos explicativos anteriores, no ha proporcionado claras orientaciones para la contrucción de un nuevo modelo normativo" (TERAN TROYANO, Fernando de, 1982, 28). Consecuentemente, la ordenación del territorio y el urbanismo ya no pueden "volver a ser presentados como una actividad técnica apoyada sólidamente en un conocimiento científico. Porque no hay conocimiento científico, ni metodología operativa derivada de él, capaces de dar solución indiscutible a los problemas con los que tienen que enfrentarse (...). No hay cuerpo teórico disponible para dar una orientación unitaria a las cuestiones. El que había ha sido destruido después de constatar su invalidez y no ha sido reemplazado" (Ibídem, 28)

No obstante la desalentadora conclusión de Fernando de Terán, la cuestión de la ausencia de basamiento científico del urbanismo debe analizarse en un contexto de revisión del concepto de Ciencia (tanto de las ciencias sociales como de las naturales). En este sentido, cabe señalar la contribución de Thomas Kuhn, quien en su obra La estructura de las revoluciones científicas relata el proceso histórico del surgimiento y posterior implantación de los "paradigmas" científicos, cuestionando la "objetividad" atribuida a las ciencias naturales en la construcción de sus modelos teóricos y en sus metodologías de contrastación.

### 1.2.1. LA CRISIS DE LAS CIENCIAS SOCIALES

La existencia de un único método científico fué postulada por epistemólogos como Mario Bunge, quienes rechazaban el carácter científico de toda proposición no constatable desde las metodologías cuantitativas de las "ciencias duras" (BUNGE, Mario, 1980)

Desde sus orígenes, las ciencias sociales han sufrido una excisión entre dos opciones metodológicas: la aplicación estricta de los métodos de las ciencias naturales ( el "único" conocimiento científico según Mario Bunge) o la investigación de nuevos métodos capaces de "a-prender" la complejidad del objeto social. Como apunta Teresa González, "se trata de la división metodológica entre explicación y comprensión que ha centrado el largo debate sobre el positivismo en sociología y que parece haberse zanjado con la victoria del antipositivismo, no se sabe si definitiva por cuanto el campo ha quedado sumido en una especie de vacío en el que todo parece valer y nada parece servir" (GONZALEZ DE LA FE, Teresa, 1991, 19)

Por lo tanto, el concepto de "ciencia" pierde su componente de verdad universalmente admitida y situada por encima de la subjetividad de sus creadores: ya no puede hablarse de una sola ciencia, sino de la existencia de diversos tipos de científicidad

en función, sobre todo, de la naturaleza del objeto a investigar.

Las ciencias sociales, al tratar con objetos capaces de modificar sus reacciones (entre otras cosas, por los propios resultados de una investigación científica), no pueden utilizar exclusivamente métodos empleados con objetos inermes: "si consideramos que la vida social - continúa Teresa González - no es idéntica a la vida natural en el sentido de que los individuos no están determinados a actuar en la forma en que lo hacen, sino que siempre pueden hacerlo de otra manera, no podemos pretender hacer de la vida social una ciencia causal y predictiva igual a la naturaleza, sino tendremos que proponer estrategias de interpretación o comprensión del mundo social" (Ibídem, 19).

Por otra parte, la cuestión del sujeto investigador incardinado en comunidades científicas inmersas en un determinado contexto histórico e interesadas en la corroboración de su propio paradigma muestra las limitaciones epistemológicas de la labor científica. Como señalan J. Blanco y otros, " la consideración de la ciencia como una forma cultural más y la pertinencia de ver tales opciones ordenadoras-del-mundo en sus "contextos de uso" comporta una postura relativista que subvierte la visión tradicional de la ciencia como un sistema cognoscitivo libre de los factores culturales y sociales de cada momento" (BLANCO RUBEN, J.; COTILLO-PEREIRA, Alberto; IRANZO, Juan Manuel; TORRES, Cristóbal, 1992, 152)

Las ciencias sociales, en una actitud de autocrítica, somete a revisión la hegemonía funcionalista en favor de enfoques teóricos más fragmentados y apegados a la diversidad fenomenológica de la realidad social. Sobre esta cuestión, Manuel García Ferrando advierte que "las propias variaciones de las relaciones sociales, su carácter enormemente plástico y cambiante, la gran capacidad de los seres humanos para adaptarse a nuevas situaciones, dificulta, si es que no impide totalmente, la persistencia de modelos conceptuales rígidos en la teoría sociológica. En este sentido, la variación conceptual sociológica no hace otra cosa, pues, que reflejar la propia variedad, la profunda riqueza de matices de la vida cotidiana. (GARCIA FERRANDO, Manuel, 1978, 461)

Los condicionantes histórico-políticos y culturales no pueden pasar desapercibidos en la elaboración científico-social. Desde esta perspectiva, Carlos Moya señalaba que "la escritura de la ciencia social - presuponiendo la realidad objetiva del Estado Nacional Occidental que comprende, en una u otra forma, la organización académica de la Ciencia - "siempre" ha estado ocupada con el Estado: consciente o inconscientemente" (MOYA VALGAÑON, Carlos, 1977, 304). En opinión del mencionado autor "la propia estructura racionalista del pensamiento occidental en general, y del discurso científico-social en particular, determina la reproducción idealista de la mitología político-urbana en el horizonte de la propia secularización

desmitificadora de la razón occidental. De ahí la necesidad de una exploración inicial sobre la fenomenología histórica de la razón y sus producciones teórico-sociales en el marco del desarrollo histórico de la cultura urbana en Occidente. (Ibídem, 307)

Asimismo, Thomas Kuhn <sup>o</sup> mostró la necesidad de un estudio histórico sobre el origen y desarrollo de los paradigmas científicos, en el que se muestre las verdaderas dificultades que atraviesa el trabajo del investigador en un determinado contexto político, científico, social, etc.: " La investigación histórica misma muestra que las dificultades para aislar inventos y descubrimientos individuales, proporciona bases para abrigar dudas profundas sobre el proceso de acumulación, por medio del que se creía que habían surgido esas contribuciones individuales a la ciencia". (KUHN, Thomas S., 1981, 23)

David Harvey señaló una especificidad de las ciencias sociales frente a las ciencias naturales argumentando que las revoluciones del pensamiento en las ciencias naturales no constituyen ninguna amenaza para el orden existente, ya que han sido construidas teniendo presente los requisitos de dicho orden. En consecuencia, las ciencias naturales se encuentran en un estado "presocial", en el que apenas se ejerce una mínima autoreflexión acerca de su tarea dentro del contexto histórico-político en el que ejercen su trabajo. En este sentido, la

filosofía de la ciencia social es potencialmente muy superior a la de la ciencia natural, por lo que - añade Harvey - la fusión de ambos campos de estudio no llegará a través de los intentos de "cientificar" la ciencia social, sino a través de la socialización de la ciencia natural. (HARVEY, David, 1979, 133)

En todo caso, la pérdida de la "seguridad" científico-natural significa la inexistencia de una metodología única capaz de conseguir proposiciones científicas válidas. La radicalización de este planteamiento ha llevado a la exaltación del sujeto "libre" de la ciencia y su discurso sobre las cosas. De esta manera se afirma que la naturaleza resulta innacesible a las pretensiones de conocimiento científico. En las ciencias sociales, el abandono de los estructuralismos a partir de una revisión historicista y dialéctica de la realidad social ha devenido en una progresiva de-construcción de la "verdad" científica. Así, el pensamiento postmoderno centra su análisis en los signos y discursos: "Analysis of "signs" and discourse seemed appropriate to a media-crazy society that had moved, for the most part, toward conservative political ideologies" (ZUKIN, Sharon, 1992, 489)

La "ciencia social postmoderna" (W. MURPHY, John, 1989, 36-55) deja de creer en los hechos y en las verdades científicas, únicamente considera los signos y las interpretaciones. Frente al positivismo, el postmodernismo destaca la importancia del

lenguaje en la investigación científica, rechazando cualquier metodología que no tenga en cuenta el carácter polisémico de las palabras: el lenguaje no es un simple instrumento sino que mediatiza el conocimiento de la realidad social. Dado que el lenguaje es un instrumento muy influido por la comunidad que lo utiliza, no existen proposiciones científicas universales. Como afirma Lyotard, "knowledge has no final legitimacy outside of serving the goals envisioned by the practical subject, the autonomous collectivity" (LYOTARD, J, 1984, 36)

Ante la imposibilidad de conocer las "cosas" , el mismo discurso científico cobra una especial relevancia. Si no puede accederse a la comprensión científica de la realidad social, al menos pueden estudiarse sus manifestaciones fenomenológicas más evidentes. El problema radica en el exceso de libertad del "sujeto conocedor" frente a esta tarea y la ideología subyacente en este proceso: el individualismo. Aquí, cabe una crítica a la actuación de la sociología en "esa conspiración universal por derrumbar la esencia y disolver la ontología, por reducir las cosas a fenómenos, los fenómenos a datos, los datos a sombras de lo que eran".(GINER, Salvador, 1991, 239). Nada más natural - añade Salvador Giner - que sea usada su munición en el proceso que nadie ha descrito también como ella, de desencanto del mundo a manos de la razón instrumental.

No cabe duda que la "debilidad" del conocimiento científico influye negativamente en la voluntad de transformación de la realidad social y, por lo tanto, en el reforzamiento de ideologías que abogan por el mantenimiento de "status quo". En este sentido, el pensamiento postmoderno aparece como "un pensamiento fragmentario disperso, ecléctico, centrado en lo cercano y en lo inmediato, y que renuncia a transformar la sociedad".(ESTEVAN, Antonio, 1991,92)

Emilio Pradilla señala como "el desgaste del modernismo y sus grandes proyectos o "meta-relatos" (...) ha dado lugar al surgimiento de una generación de artistas, arquitectos y urbanistas, filósofos y científicos sociales, que niegan su vigencia histórica y anuncian la llegada de la postmodernidad. Se erigen en críticos y verdugos de la modernidad, de sus grandes teorizaciones, de sus filosofías de la historia y sus utopías, postulando en cambio el dominio de la "diferencia", la "discontinuidad", la "desconstrucción" y la "diseminación" (...). Su "fin de todo proyecto y normativa histórica totalizante", su "relativismo cultural" caen en la aceptación, sólo aparentemente democrática, de la dispersión total y la negación de toda utopía o propuesta de cambio social". (PRADILLA COBOS, Emilio, 1992, 52)

Frente este "pensamiento débil" descrito por Emilio Pradilla, algunos autores reivindican para la ciencia social una vuelta a las intenciones morales de sus clásicos. Como destaca

Salvador Giner: "sólo una preocupación por coadyuvar a hallar soluciones racionales y posibles a los males de la humanidad legitima en última instancia a esa ciencia social ante la colectividad".(GINER, Salvador, 1991, 241)

### 1.2.2. NUEVA VIGENCIA DEL URBANISMO PRE-CIENTIFICO.

Como ha sido señalado, la renuncia al estatuto científico-natural de las ciencias sociales, tuvo claras consecuencias al desvanecerse la seguridad científico-positivista que legitimó la intervención urbanística. Así, "las revisiones historicistas de la ciencia, la relativización de las conclusiones de ésta, el entendimiento de la verdad científica como producto cultural circunstancial, todo ello dentro de la ya generalizada recusación del basamento positivista, hacen muy difícil de aplicar el método científico en urbanismo. Este hecho -advierte Fernando de Terán- no significa una claudicación vergonzosa, sino que muestra el estado de permanente alerta de la cultura urbanística y su sensibilidad para reflejar y asumir las vibraciones culturales generales." (TERAN TROYANO, Fernando de, 1984, 65)

Si bien la cultura urbanística se mostró muy sensible a los cambios en el concepto de "ciencia", en la década de los ochenta se optó por recuperar un urbanismo sin referencias estructurales, descontextualizando la ciudad respecto al territorio, volviéndose a un urbanismo pre-científico (anterior al Movimiento Moderno) que obvia las aportaciones de las ciencias sociales en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial. Solá Morales expresa muy bien esta tendencia al identificar los años treinta como el comienzo del "bache de casi 50 años en que un progresivo alejamiento de la condición proyectual de lo urbano ha acabado

a veces en paranoia profesional y en incompetencia pública" (SOLA MORALES, Manuel de, 1987, 21)

El nuevo urbanismo estudia, con especial interés, los trazados del siglo XVIII, los Ensanches y Reformas Interiores del siglo XIX, etc., en búsqueda de un método de intervención que sustituya el "caos" metodológico en el que se encontraban las ciencias sociales. Así, la investigación histórica descubre constantes morfológicas y tipológicas de la ciudad construida, la existencia de regularidades observadas en la organización del espacio por los modos de intervención pre-científica (parcelaciones, tratamiento del viario, etc.).

El concepto decimonómico de obra pública recupera actualidad abarcando "además de la idea tradicional de viabilidad e infraestructura, las actuaciones configuradoras de los espacios públicos y las intervenciones que constituyen motores de la transformación urbana" (EZQUIAGA, Jose María, 1986, 47)

Asimismo Jose María Ezquiaga se refiere a la necesidad de recuperar con herramientas eficaces como las técnicas pretendidamente "superadas" del trazado y la ordenanza:

a) El trazado constituye la expresión formal del orden estructural primigenio de la ciudad ( Sóna-Morales). En tal

sentido es el elemento clave para articular las relaciones entre el inmueble, la parcela y la calle

b) La ordenanza se entiende como un conjunto de sistemas reguladores de la definición del tipo edificatorio así como de la relación entre el tipo y su parcela.

La combinación de ambos instrumentos -continúa Ezquiaga - "fija la ciudad en sus tres dimensiones en cuanto planimetría y en cuanto fábrica edificada. Pero lo hace desde la permanencia y no desde la singularidad, encausando el significado plural de la ciudad en cuanto obra colectiva (EZQUIAGA, Jose María, 1988, 13)

Las propuestas de intervención señaladas - obra pública, trazado y ordenanza - parten de una concepción de la ciudad difundida por Aldo Rossi. Esta concepción se interpreta desde la continuidad entre la morfología urbana y el tipo arquitectónico, siendo comprendida como una totalidad, valorada antes que las partes que la componen. Como señala Jorge Ruiz, Aldo Rossi consideró esa otra realidad de la estructura de la ciudad que está oculta y que es permanente. (RUIZ VALERA, Jorge M. 1989, 68)

La Historia urbana se convierte en el objeto de investigación a partir del cual extraer métodos "ad hoc", adecuados a cada lugar concreto, lejos de la abstracción del

planeamiento funcionalista. La vuelta a la ciudad consolidada (determinada por la ausencia de crecimiento demográfico y económico) propició el afinamiento de este tipo de metodologías cuyo objetivo fué la recuperación de la ciudad tradicional, seriamente amenazada por fuertes procesos de sustitución de la edificación y la implantación de usos inadecuados (terciario).

Sin embargo, la reducción del urbanismo a sus aspectos morfo-tipológicos constituyó un notable empobrecimiento del planeamiento urbano en los años ochenta. En este sentido, puede observarse una evolución que partiendo del desenmascaramiento del urbanismo científico se llega a un despliegue de propuestas de intervención exclusivamente física, sin una previa investigación social. El estudio de las necesidades de la población, de los usos productivos, etc., se sustituyen por la intuición y el buen oficio del planificador.

Por otra parte, esta crítica al carácter científico-natural del planeamiento, respaldó la práctica de la negociación indiscriminada de todos los conflictos puntuales, recurriendo al "convenio" como método de intervención urbana. El "planeamiento remedial" y la aproximación metodológica de abajo a arriba", se impuso frente a la práctica tecnocrática-estructural anterior. La radicalización de estos planteamientos supone la anulación de toda referencia global, de todo modelo integrador, negando la posibilidad de una transformación social de la ciudad. En este

*Es lo había que  
trabaja con muchos  
referidos a  
dentores.*

contexto, "la negación del planeamiento y la reducción al proyecto arquitectónico puede ser una opción." (TERAN TROYANO, Fernando ~~de~~, 1984, 67)

Como señala Jose María Ezquiaga, "la reacción frente a la concepción jerárquica, abstracta tecnocrática del planeamiento se ha reforzado al coincidir con una crisis de la "Razón científica" positivista común a otros ámbitos de la cultura (post) moderna. Sin embargo, la crisis de los modelos totalizantes ha alcanzado, asimismo, a las políticas alternativas como efecto de la crisis de la "Razón sociológica" y los modelos sociales alternativos, y por primera vez el urbanismo se encuentra huérfano del referente utópico. (EZQUIAGA, Jose María, 1986, 46

El desprestigio de los estudios de carácter estructural, proporciona al urbanista una "ilusión" de libertad recuperada. Si consideramos que la ciudad surge de una relación histórica de hechos contingentes, de nuevo se posee la capacidad de influir en su configuración mediante el "genio" del urbanista, a través de limitadas intervenciones proyectuales, sin "aparato" analítico alguno. Como señala Ruiz Valera, "la aventura del Arte revelará hacia el espacio de la ciudad su capacidad colonizadora antes que la urbanística (interpretada como ciencia de lo urbano), precisamente por ese grado de "libertad intrínseca" a la imaginación del artista " (RUIZ VALERA, Jorge María, 1989, 68)

A mediados de los años ochenta, esta tendencia hacia la sobrevaloración del aspecto artístico se profundiza, rechazando cualquier intento ordenancista que limite la formalización de un nuevo paisaje urbano diseñado desde la representación escénica y la influencia de los medios de comunicación. Durante estos años, surgen las investigaciones de la llamada "arquitectura" de constructivista que postulan "un cambio del concepto de la Ciudad, en la que se insertan los valores estéticos como ingrediente necesario de las obsoletas y burocráticas normativas". Este cambio - afirma Jorge Ruiz - permitirá "vislumbrar el resplandor de un gran potencial figurativo. No sólo son las partes construidas las que dan sentido al diseño del Paisaje urbano, sino también sus vacíos innumerables -el negativo del espacio-, esos "fragmentos flotantes" que se asientan sobre una trama común para todos. (IBIBEM, 69-70)

El enfoque deconstructivista lleva al extremo la primacía del factor artístico y la desvinculación del planeamiento de cualquier consideración científico social. Con objeto de elaborar una nueva teoría y práctica urbanística, Ruiz Valera propone la siguiente metodología:

- a) Marcar las diferencias y las fronteras de las ampliaciones perceptivas que arriban al campo del urbanismo y la arquitectura, desde la literatura y desde las artes de representación

b) Reconocer la forma urbana semejante a la organización artística: se intenta concretar los juicios que provienen de la afinidad estructural entre la forma urbana y otras formas artísticas.

c) Enfocar a la ciudad con referencia a las comunicaciones masificadas y a la comunicación no verbal, considerando los estudios de formalización, con respecto a la comunicación, y al lenguaje del paisaje urbano, teniendo en cuenta la importancia de las comunicaciones en masa. La ciudad actual (también con sus elegantes y adocenados suburbios) no es indiferente ante la presencia del artefacto y del espacio arquitectónico y social (IBIDEM, 72-73)

### 1.2.3. LA PRACTICA MULTIDISCIPLINAR EN LOS AÑOS OCHENTA

La práctica del urbanismo en la década de los ochenta se ha visto influida por la comentada pérdida de legitimación científica, así como por la rápida evolución política sufrida por la sociedad española.

Helmut Schelsky abordó el problema de la difícil relación entre los científicos sociales y las profesiones técnicas, centrando la cuestión en el estudio que la sociología realiza sobre el "objeto" denominado urbanismo, respecto a tres temas: (SCHELKY, Helmut, 1976, 83)

- La crítica de la ideología, o sea el hecho de que la sociología no se identifica con las intenciones de las demás disciplinas.
- El descubrimiento de ciertas dependencias, presunciones, coacciones y parcialidades sociales.
- La descripción de las consecuencias secundarias inadvertidas y, en todo caso, no deseadas, que la praxis urbanística ha engendrado en el sistema social general.

De esta manera, la sociología abandona su función de ciencia auxiliar del urbanismo para convertirse en una ciencia crítica

que "molesta" la actividad de los planificadores. E s t e distanciamiento crítico que caracteriza las relaciones entre las ciencias sociales y el urbanismo se relajó notablemente en el contexto histórico del franquismo tardío. La asistencia técnica, por parte de jóvenes profesionales, a los movimientos urbanos en los años setenta logró una excepcional integración entre el discurso "formal" y el discurso "social" sobre la ciudad. Jesús Leal califica este período como de "noviazgo" entre la sociología y el urbanismo, que será interrumpido con la crisis de los años ochenta. (LEAL MALDONADO, Jesús, 1989, 39) Recordemos que en la década de los setenta, la interdisciplinareidad fué facilitada por cierto "malestar" extendido entre la generación universitaria de los años sesenta.

Por otra parte, debemos señalar que las profesiones que han monopolizado la actividad urbanística han carecido de una teoría social que diera "sentido" a sus actuaciones. El recurso a las ciencias sociales se ha ejercido en la creencia de que éstas comparten el enfoque proyectual, plateando unas exigencias que la sociología no puede satisfacer: establecer una imagen normativa de la sociedad para formular en su contexto pronósticos a largo plazo. Ante la insuficiencia de la planificación física se ha pretendido que sean los "sociólogos los que deban remediar la falta de fijación de fines con una validez general de la que adolece el planeamiento" (BAHRDT, citado en BONET CORREA, ANTONIO, 1989)

En consecuencia, se produce "una difícil convergencia entre las ciencias sociales, como instrumento de análisis tanto de las necesidades sociales como de las instituciones que la satisfacen, y las prácticas de intervención sobre el espacio, más ligadas a la disciplina urbanística elaborada desde la arquitectura y el diseño gráfico, en definitiva desde los problemas específicos que plantea la producción física de la ciudad (donde la natural imprecisión y multiplicidad de opciones derivadas de los métodos de las ciencias sociales se ven con un cierto desasosiego) (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1983, 5)

La labor del sociólogo, fué especialmente interesante en los años de auge del movimiento vecinal, y lucha contra el Régimen Político franquista. La existencia de un auténtico "contrapoder" cultural en la última etapa del franquismo otorgó un gran protagonismo a la disciplina sociológica. Como señalan Pablo Gigosos y Manuel Saravia "Manuel Castells y su "cuestión urbana" dió contenido homogéneo a todo aquel movimiento cultural y puede entenderse este libro como el gran texto de la generación." (GIGOSOS, Pablo y SARAVIA, Manuel, 1993, 51)

El malestar urbano se asume por la élite urbanística en su búsqueda de alternativas. La crítica al sistema político autoritario y la propuesta de nuevos valores democráticos constituyen objetivos en los que coinciden la generación de urbanistas que protagonizan el planeamiento de los años ochenta.

En este sentido se aprecia un nuevo lenguaje cuyos rasgos mas significativas fueron:

- La adopción pública de la terminología de izquierda, que se tomo incluso por técnicos alejados políticamente
- La introducción de términos en boga en los círculos urbanísticos de la izquierda italiana ( con las formulaciones morfotipológicas y la enfatización de la historia urbana)
- El manejo suelto de la terminología jurídica, que acaba incorporándose a las memorias de los planes, en todos sus puntos (IBIDEM, 50)

Por lo tanto, en la llamada "cultura de oposición" convivían dos enfoques: el disciplinar de las profesiones técnicas y el compromiso político. En palabras de Julio Alguacil y otros autores refiriéndose al planeamiento elaborado durante la primera mitad de los años ochenta: "la filosofía urbanística dominante (...) que viene de finales de la década de los 70, es consecuencia de dos líneas:

- Línea política: la izquierda gobernante reflexiona en función de los problemas urbanos y las reivindicaciones

populares, llegando a establecer un programa político municipal

- Línea técnica: profesionales comprometidos con la lucha ciudadana se ven, con la llegada de la democracia, dentro del aparato institucional encargados de llevar adelante el planeamiento. (ATENEO MADRILEÑISTA, 1989, 32)

En el proceso de conquista al poder local, esta generación de urbanistas fundamentó una acción política beligerante y una nueva metodología de corte dialéctico que entroncó con la teoría de los movimientos sociales urbanos, constituyendo un referente internacional del nuevo urbanismo democrático.

Sin embargo, a principios de los años ochenta, comienza en Estados Unidos y Europa una "ola" conservadora y neoliberal incompatible con el discurso urbanístico producido en nuestro país. Una vez conquistado el poder político local se teme las consecuencias reivindicativas derivadas de una metodología dialéctica, seriamente atacada en nuestro entorno europeo. La renuncia a intervenir en los procesos de desigualdad social/espacial, en la planificación de las actividades productivas, etc. confirma la decadencia de la planificación urbana como instrumento de transformación social. Como apunta Julio Alguacil, "todo lo que sea planificar es entendido como un corsé que se opone a la iniciativa privada (...). Este cambio

ideológico se da en toda España, aunque en nuestro país se retrasa algo en el tiempo. La llegada tardía de un sistema político de democracia formal, y la mayor agudeza de los problemas sociales existentes, inciden en ese retraso de la puesta en práctica de una política más neoliberal, como sucedía en el resto del entorno europeo" (ATENEIO MADRILEÑISTA, 1989, 34)

Medidados los años ochenta, en una época de auge económico y de renovada confianza en el sistema económico, las profesiones técnicas se afirmaron en su tradicional capacidad propositiva sin necesidad de apoyarse en mayores indagaciones sobre la realidad social. Son momentos en los que la "alianza por el crecimiento" de los sectores económicos y sociales más activos de la sociedad se imponen, frente a los movimientos urbanos de base territorial, sobre los que se apoyó el "urbanismo de la austeridad".

El planificador urbano trata de sacudirse el efecto "paralizante" del análisis social, lanzándose a formular propuestas rápidas y agresivas fundamentadas en razón a la autonomía disciplinar y en valores tales como la genialidad, el riesgo, etc. La ausencia evaluaciones sociales reforzó, por otra parte, la crítica a la ideología de las nuevas intervenciones urbanísticas. Una crítica que los planificadores califican como inútil.

Al mismo tiempo, se recuperó una estricta división disciplinaria: la estrecha colaboración entre técnicos y políticos desaparece. La consolidación de los partidos políticos llevó consigo una notable rigidez en una relación hasta entonces muy fluida. Se produce un cierto "aislamiento disciplinar" de la práctica urbanística, que permite a la clase política fraccionar la aplicación del conocimiento en aras de un mayor control. Como apunta David Harvey, "los estudios interdisciplinarios y multidisciplinarios son potencialmente revolucionarios. Sin embargo, nunca llegan a dar resultados, ya que las dificultades con que se enfrentan son demasiado grandes. Por ello - continúa este autor - no queda más remedio que acercarnos a la realidad directamente más que a través de las formulaciones de las disciplinas académicas" (HARVEY, David, 1979, 155) Así, se abandonó el esfuerzo por el diálogo interdisciplinar, quedando de manifiesto la existencia perspectivas muy distintas:

a) El modo de pensar y el mismo lenguaje del urbanista (que siempre es, además, arquitecto) son plásticos y "globales", por lo que a menudo, producen en el sociólogo un efecto de imprecisión y vaguedad. El urbanista es sintético, tiende a la agrupación de las partes en un conjunto abarcable, culminando en imágenes y configuraciones plásticas.

b) El modo de pensar y el lenguaje del sociólogo son abstractos, críticos y tienden al máximo posible de precisión. El sociólogo es analítico, tiende al fraccionamiento en partes de una totalidad (que, objetivamente, no resulta abarcable de una sola vez) y culmina en teorías, en el descubrimiento de regularidades y comportamientos normativos." (SCHMIDT-RELENBERG, Norbert, 1976, 101-102)

Los científicos sociales, en efecto, tienen graves dificultades para traducir el resultado de sus investigaciones a una determinada forma espacial, lo que ha sido interpretado por las disciplinas técnicas como una ausencia de capacidad propositiva. Por otra parte, la escasez de investigaciones previas a ciertas propuestas formales ha provocado el rechazo de los científicos sociales asombrados del alto margen de riesgo social y económico que subyacen en los "grandes proyectos". En definitiva, la ruptura entre las ciencias sociales y las disciplinas técnicas ha supuesto un empobrecimiento del nivel de análisis y diagnóstico en la práctica urbanística en favor de la arbitrariedad e intuición.

Asimismo, el referente crítico fué olvidándose: los temas de desigualdad social y segregación espacial, equipamientos, la vivienda, al empleo, etc. apenas se investigan desde una perspectiva territorial y urbana. En cierto sentido, el declive

de los movimientos sociales ha facilitado la reducción del urbanismo a su mera expresión estética, así como el progresivo abandono por parte de los sociólogos de la investigación sobre la realidad urbana.

Una interpretación de la escasez de profesionales de las ciencias sociales en el planamiento urbanístico sería la constatación de que "los planes han dejado de ser el objeto de movimientos sociales urbanos para convertirse en una rutina técnica"(LEAL MALDONADO, Jesús, 1986, 32) Este proceso des-socializador del urbanismo, ha provocado que la investigación social urbana se desarrolle al margen de la actividad del planeamiento, en temas como nuevas tecnologías y sus repercusiones espaciales, estudios de mercado inmobiliario, procesos de polarización social, asociacionismo y análisis de redes sociales, etc.

**PARTE II: LOS PARADIGMAS URBANISTICOS**

## CAPITULO 2. LOS PLANES DE LA TERCERA GENERACION (1980-1985)

La elaboración del Plan General Ordenación Urbana constituye un hito fundamental en la historia de una ciudad. Algunos autores señalan que un Plan General representa para una ciudad lo que una Constitución para un Estado: una norma jurídico-política sobre la que descansa la legitimidad de otras normas y decisiones que regulan la actividad de la ciudad. Como todo proceso constituyente, la elaboración del planeamiento general se inscribe en un contexto económico, político y cultural determinado muy distinto al previsto por el planeamiento vigente. A este respecto, el Plan General de Cádiz señala lo siguiente:

"Todo proceso de revisión tiene su razón de ser más directa en la inadecuación entre el ordenamiento vigente y los problemas reales sobre los que hay una voluntad política.

Es decir, el Plan General se revisa porque no sirve para dirigir y controlar el proceso urbano: es contradictorio con nuevas necesidades, valores y políticas"  
(AYUNTAMIENTO DE CADIZ, 1982, 116)

Por lo tanto, cada generación de Planes asume unos objetivos y propone unos instrumentos de ordenación que son el resultado de una larga discusión urbanística sobre el pasado inmediato. En

efecto, una vez aprobado definitivamente el nuevo planeamiento general <sup>l</sup>aparecen tendencias económicas, sociales e ideológicas que no habían sido previstas y que pueden llegar a cuestionar el modelo urbanístico vigente:

a) Los Planes de la primera generación.

La primera generación de Planes Generales, redactados en torno a la Ley del Suelo de 1956, asume una tradición decimonónica ( Ensanches, Planes de Reforma Interior de las Poblaciones, etc.) y ciertas aportaciones urbanísticas europeas de principio de siglo XX. En la teoría urbanística que informó el planeamiento urbano de postguerra destaca el auge de "la unidad vecinal y la fragmentación urbana como bases de la organización espacial del cuerpo de la ciudad, y la propuesta de las ciudades nuevas más allá del cinturón verde". (TERAN TROYANO, Fernando de, 1982, 80)

Este modelo urbanístico denominado "funcionalismo orgánico" se inscribió en un contexto ideológico de "autarquía" que ,como en otros sectores, otorga una gran importancia al Estado como regulador de los procesos sociales y económicos. Como apuntan Pablo Gigos y Manuel Saravia "se trataban de unos planes que, por esta relación todavía próxima con la antigua práctica urbanística, abordaban la tarea de ordenar la ciudad después de un análisis cuidadoso de la morfología del terreno, de las

características de las construcciones existentes, de la composición social de sus habitantes, y que proponían una detallada tipificación de la ciudad existente o proyectada con una visión funcional de la ciudad, desde criterios de ordenación racionalista tamizados por la visión organicista en boga. El fuerte crecimiento que se produce en los 60 -añaden los autores- desborda, en no pocos casos, las expectativas de este planeamiento relativamente cometido, incapaz de encauzar unos asentamientos que, ya fueran públicos o subvencionados (los nuevos polígonos de vivienda que se construyen) o productos de la venta marginal de terrenos periféricos (las llamadas urbanizaciones marginales), buscaron su ubicación al margen de toda previsión" (GIGOSOS, Pablo y SARAVIDA, Manuel, 1993, 4)

A finales de los años cincuenta se inició una política económica más abierta. Los Planes de Desarrollo se elaboraron desde una perspectiva económica expansionista e impidieron la aplicación de los conceptos que regían el planeamiento de la primera generación. La rápida obsolescencia de estos Planes degeneró en una "tolerancia" administrativa y la existencia de una gran "libertad" para la ejecución de nuevos crecimientos urbanos. Se produce la paradoja: en un momento en el que estaba vigente un planeamiento muy restrictivo y preocupado por impedir cancerosos crecimientos urbanos, se construyen las mayores periferias y se imponen agresivas políticas sectoriales con independencia de lo previsto en el planeamiento territorial.

Durante estos años, la política de suelo se dirigió a posibilitar una masiva producción de viviendas sociales frecuentemente contra los Planes Generales: el objetivo de satisfacer el importante déficit de vivienda social en las grandes ciudades prevaleció sobre los criterios de racionalidad urbanística.

b) Los Planes de la segunda generación

La intensa actividad privada, impulsada por la nueva política económica emanada del Gobierno, desbordó las determinaciones establecidas por los Planes de la primera generación, forzando la aparición de una segunda generación (años sesenta y principios de los setenta) que trataron de solventar las profundas contradicciones entre la nueva realidad económico-política y el planeamiento urbano vigente.

Pablo Gigos y Manuel Saravia se refieren al espectacular crecimiento urbanístico, padecido por las ciudades españolas durante este periodo, en los siguientes términos: "Las ciudades, determinadas ciudades, sufren, como consecuencia de este impulso económico, desde finales de los 50 a los 70, la fase de máximo crecimiento de su historia. Así se pasa de no más de una docena de ellas con más de 100.000 habitantes en 1950 a medio centenar en 1981. Este crecimiento se apoya en ciudades milenarias que ahora adquieren papeles muy distintos, y provoca la diferenciación interior de su solar, donde las actividades y los

grupos se asientan heterogéneamente: el centro pierde peso demográfico y se concentran en él actividades terciarias; se produce el crecimiento acelerado de las periferias y la conformación de ciudades dormitorio". (GIGOSOS, Pablo y SARAIVIA, Manuel, 1993, 39)

El urbanismo metropolitano de la segunda generación acepta fuertes tendencias de crecimiento e intenta coordinar las políticas sectoriales ejecutadas en el territorio. La vorágine producida por las altas tasas de inmigración en las grandes ciudades, la necesidad de proveer grandes infraestructuras, etc. orientó la atención del urbanista hacia la planificación del crecimiento. Para ello, se marcan en el plano grandes áreas a las que se asignan ciertas tipologías (generalmente, bloque abierto) y un conjunto de usos (numéricamente expresados) remitiéndose su ordenación a una fase posterior (Planes Parciales). Asimismo, se proyectan potentes infraestructuras viarias que estructuran y conectan estos grandes ámbitos residenciales y productivos fijados en el plano: "todas las ciudades - señalan los mencionados autores - parecían tener vocación metropolitana y, por ello, se proyectaban enormes reservas de suelo industrial y residencial y costosísimas infraestructuras en función de unas expectativas de crecimiento desmesuradas. Si los planes anteriores todavía reflejaban el tejido urbano existente y ordenaban los futuros crecimientos según tipologías detalladas ahora la clasificación tipológica se sustituye por una

zonificación de usos genérica, que se justifica según unas previsiones cuantitativas de crecimiento ( de población, de actividades) desproporcionadas, y se organiza de forma abstracta, con la mínima referencia de una maya infraestructural" (Ibidem,41)

Los procesos de especulación se dispararon y, una vez más, el planeamiento urbano quedó en entredicho. La concentración de capital financiero e inmobiliario impulsó nuevas formas de intervención en la ciudad y en el territorio (el "urbanismo concertado", autopistas, etc.) que llevaron hasta sus últimas consecuencias el modelo urbanístico desarrollista (1). Sin embargo, el carácter despilfarrador de estas propuestas contrastó fuertemente con la situación de crisis económica existente a finales de los años setenta.

### c) Los Planes de la tercera generación

Los Planes de la tercera generación se redactaron, nuevamente, en un contexto contradictorio: por una parte, el texto legal de 1976 y el paradigma urbanístico anterior se elaboró desde el supuesto de un rápido crecimiento, y por otra, el impacto de la crisis económica y la extensión de nuevas ideologías urbanísticas, planteó la necesidad de centrar los esfuerzos en la ciudad existente. Esta generación de planes recibió la influencia de lo que se ha denominado "cultura de la

austeridad", surgida de la experiencia del gobierno local protagonizado por la izquierda italiana. De acuerdo con esta perspectiva, el planeamiento general no se concibió como un modelo estructural necesario para coordinar la actuación y las inversiones de los agentes públicos y privados. Por el contrario, el "urbanismo de austeridad" enfatizó el carácter expresivo o simbólico del Plan, proponiéndolo como un instrumento democrático en el que los ciudadanos explicitan su "ideal" de ciudad. Los nuevos Planes Generales - apunta Damian Quero - , son percibidos como " símbolos políticos, a los que además se confiaban las funciones de expresión simbólica e institucional de la nueva política municipal". (QUERO CASTANYS, Damián, 1990, 147) Eduardo Leira reafirmó esta lectura simbólica de los nuevos Planes Generales destacando que, "más allá de sus contenidos, pueden ser evaluados como instrumentos de intervención en la ciudad, en último término, como medios de gobierno municipal" (LEIRA, Eduardo, 1990, 153)

El urbanismo de austeridad priorizó la recuperación de la ciudad existente, controlando las expectativas de expansión heredadas de los planes metropolitanos. En este sentido, la crisis económica cuestionaba las grandes áreas metropolitanas que habían protagonizado la industrialización masiva y moderna. Estas grandes concentraciones fueron menos eficaces que otras geografías a la hora de afrontar la crisis productiva, además de ser socialmente más desequilibradas. (ROCH, Fernando, 1993, 50)

Por lo tanto, una de las preocupaciones del nuevo urbanismo, fué la de "transformar la situación de crisis general de la ciudad y de sus mecanismos económicos en una ocasión para extraer las potencialidades, todos los elementos sobre los que concentrar la atención ( es decir, inversiones, condiciones y modalidades de actuación, etc.) para volverlos estimulantes, para convertirlos en momentos de ensamblaje de procesos más generales de revitalización". (MARCELLONI, Maurizio, 1980, 13)

Por último, se ha escrito sobre los Planes de la cuarta generación, preocupados por cuestiones morfológicas y por la selección de grandes macro-proyectos.

## 2.1. CONDICIONES SOCIO-POLITICAS.

Como hemos señalado, el planeamiento de la segunda generación (en ciudades como Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, etc.) fué elaborado desde la ideología de la metropolización, entendida ésta como la necesidad de crear grandes áreas metropolitanas con objeto de controlar el funcionamiento coordinado del desarrollismo económico. En los años ochenta, esta ideología decae y la ineficiencia de las instituciones metropolitanas se profundizó con la transición política española. En este periodo, se planteó la búsqueda de un ámbito territorial más adecuado al ejercicio democrático del poder o, como reflexionaba Solá Morales, aparece el problema de la traducción espacial de la democracia. (SOLA MORALES , 1984, 128)

Durante el desarrollismo se constató la necesidad de disponer de instituciones más acordes con la realidad social y económica de las grandes aglomeraciones urbanas. La creación de una cobertura legal metropolitana se basó en argumentos tecnocráticos , de racionalidad científica, que pretendía eludir la ausencia de participación y de libertades ciudadanas. Así, la participación política plural, se estimó innecesaria frente a la única opción: la establecida por la ciencia. El conflicto ideológico apareció como un obstáculo para la planificación científica, extendiéndose la creencia de que puede planificarse "de forma completa y definitiva el futuro, así como la confianza

en una racionalidad superior que se impone a individuos o grupos y que no admite la contradicción ni el conflicto" (BORJA, Jordi , 1983, 17).

La grave crisis económica aparecida a finales de los años setenta puso de manifiesto el débil respaldo político y social de estas instituciones. Cuando el crecimiento económico y urbano dejó de constituir el objetivo fundamental, se dismanteló el discurso tecnocrático elaborado para justificarlo: frente al crecimiento se propone la vuelta a la ciudad existente, descubriéndose las deficiencias de una legislación y práctica urbanística que ignoró la ciudad construida.

### 2.1.1. EL ADVENIMIENTO DE LA DEMOCRACIA LOCAL

En el urbanismo occidental adquieren una renovada importancia las Administraciones locales, consideradas más capaces de solventar la compleja problemática urbana surgida de la crisis económica. Ello es así por la cercanía del poder local a la población, por su mayor receptividad a las corrientes políticas e intelectuales más avanzadas y por el mantenimiento de unas competencias legales que les capacitan para intervenir. Como se analizará más adelante, la crítica al planeamiento jerárquico, omnicompreensivo, de los planes metropolitanos se traduce en una nueva propuesta metodológica: el proceso del planeamiento se concibe de "abajo a arriba", cuestionando la lógica deductiva para afirmarse en los procesos inductivos, más capaces de recoger las aspiraciones de los movimientos sociales, muy activos a finales de los años setenta.

No obstante, el intento descentralizador resultó limitado por la escasa capacidad de gasto de los municipios españoles. Si comparamos con otros países europeos se observará el mayor peso específico del ámbito local y regional:

**TABLA 1**

**PARTICIPACION DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN EL GASTO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO EN 1983 POR PAISES**

Estados	Central	Regional	Local
España .....	83 %	7 %	10 %
Francia .....	85 %	-	15 %
Reino Unido .....	74 %	-	26 %
Suecia .....	63 %	-	37 %
Rep. Federal Alemana ...	58 %	25 %	17 %
Suiza .....	47 %	30 %	23 %
Estados Unidos .....	59 %	21 %	20 %
Austria .....	70 %	13 %	17 %
Canadá .....	43 %	40 %	17 %
Australia .....	60 %	34 %	6 %

Fuente: Jornadas Internacionales de Haciendas Locales. (Barcelona, 1988). Dossier de Información Estadística, citado en Clusa, Joaquin, "La financiación del Plan: Problemas y posibilidades" en AA.VV. 10 Años de planeamiento urbanístico en España, MOPU, Madrid, 1990.

No obstante, la reafirmación del municipio durante la transición política fué facilitada por la deslegitimación y posterior disolución de los entes metropolitanos:(2)

- En primer lugar, se produce una identificación de estas instituciones con el franquismo, siendo consideradas como parte de una herencia autoritaria carente de legitimidad democrática. Durante la última etapa de la dictadura, se tendió a otorgar más confianza a los estamentos técnicos frente a los poderes municipales, seriamente afectados por fenómenos de corrupción.

- En segundo lugar, se estimó fracasada la política económica desarrollista, que fomentó los movimientos migratorios y un crecimiento urbano y territorial desigual.

- En tercer lugar, tras la constitucionalización de las Comunidades Autónomas las entidades metropolitanas aparecen como entes decisorios rivales a los gobiernos autónomos. Esta polémica fué especialmente interesante en Cataluña, donde la Corporación Metropolitana de Barcelona suponía la agregación de los Municipios más importantes de Cataluña enfrentada al Gobierno de la Generalitat.(3)

Desde una perspectiva urbanística, el resultado de este proceso fué la ausencia de referencias supramunicipales en las tareas de revisión del planeamiento municipal, lo que a mediados de los años ochenta y superada la crisis económica, se mostró como un grave error. En cualquier caso, el auge del municipio como ámbito político ha determinado la práctica y la teoría del planeamiento urbanístico durante la primera mitad de los años ochenta: el territorio se reconstruye pieza a pieza, municipio a municipio, eludiendo otros posibles enfoques (regional, comarcal, etc.). El nuevo peso político adquirido por los municipios también se mostró en su capacidad para modificar los planes sectoriales proyectados desde la Administración central (Redes Arteriales, etc.)

Por lo tanto, la revisión del planeamiento general se elaboró desde el principio de la autonomía municipal: las fricciones entre los planes limítrofes se resolvieron mediante un "proceso blando" de compatibilización entre los municipios afectados, evitando la imposición de soluciones urbanísticas por instituciones supra-locales. Para la gestión de ciertos servicios intermunicipales (transporte, aguas, etc.) se admitió la existencia entes administrativos por encima de los municipios, sin que ello significase una transferencia de la autonomía política municipal.

Tras las elecciones de 1979, la reivindicación municipalista se produce en un ambiente de enfrentamiento político entre el gobierno de Unión de Centro Democrático y los nuevos Ayuntamientos de izquierdas. Si durante el régimen autoritario existió una gran identificación entre Ayuntamientos y Estado (en beneficio de las directrices socioeconómicas que emanaban de éste), la nueva coyuntura política confiere a los Ayuntamientos un especial protagonismo. En este sentido, la revisión del planeamiento urbano, a través de equipos de redacción ideológicamente afines a las nuevas mayorías municipales, representó un insospechado instrumento de poder municipal:

"Muy al poco tiempo de empezar a redactar un planeamiento, tanto los Ayuntamientos como los equipos redactores se dan cuenta de que el hecho de estar adaptando

o revisando un plan general confiere, a quien lo adapta o redacta, un poder que hasta entonces no había sido detectado; una enorme capacidad de negociación, unas posibilidades inmensas de, antes de haber concretado el plan, llevar a cabo toda una serie de convenios, arreglos, etc. (YNCENGA, Bernardo, 1984, 425)

La crisis económica y la grave inestabilidad política generó un discurso posibilista que frenó el ímpetu de las reivindicaciones ciudadanas. En este sentido, el ascenso del "estado local". (COCKBURN, C. 1977, 50) ha mostrado ser, retrospectivamente, funcional para desviar hacia el ámbito local el descontento por las reducciones del consumo colectivo impuestas por el estado central. (DEAR, M. 1981, 28) De esta manera se confirma la teoría del Estado dual aplicable a los países democráticos de nuestro entorno occidental, que establece la división de tareas entre el estado central (preocupado por las necesidades de acumulación: inversiones en infraestructuras) y el estado local (preocupado por las necesidades de legitimación: consumo colectivo). (O'CONNOR, J. citado O'LEARY, Brendan, 1987, 210)

Los cargos políticos intervienen muy directamente sobre los trabajos de revisión de planeamiento mediante una negociación propietario a propietario, obviando la existencia del sector promoción globalmente considerado. Como consecuencia se produce

un excesivo fraccionamiento del suelo, reflejado en complejos planos donde proliferan innumerables figuras jurídicas (E.D., P.P, PERI, APD, etc) y que representaron una notable dificultad a la hora de programar desde el análisis global de las necesidades sociales. La ejecución del planeamiento quedó "secuestrada" por la disponibilidad del suelo que se movilizaba mediante los "ámbitos-estancos" de las delimitaciones jurídicas.

A las pormenorizadas determinaciones jurídicas, se añade unas exigencias muy concretas de forma. El nuevo discurso urbanístico recuperó la tradición del planeamiento precientífico de carácter municipal (Plano de Alineaciones o de Ensanche de finales del siglo XIX, etc). En este sentido, Damián Quero afirmaba que "la única capacidad institucional de conocimiento, propuesta operativa y gestión territorial (es decir, integrada) que se ha alcanzado, lo ha sido aquí a la escala municipal: ese es el territorio que hoy por hoy está culturalmente elaborado, como objeto del quehacer colectivo". (QUERO CASTANYNS, Damián, 1986, 28)

### 2.1.2. LA DECADENCIA DEL MOVIMIENTO VECINAL

El fracaso del paradigma funcionalista estuvo muy relacionado con la cuestión de la participación ciudadana en los procesos de planeamiento y gestión urbana. Cabe recordar la actividad de los movimientos sociales urbanos de los años setenta: frente al carácter formal de la participación reconocida por la legislación urbanística preconstitucional, los movimientos sociales urbanos irrumpieron con un planteamiento dialéctico en el que se destacó el conflicto de intereses y la lucha por la apropiación de la riqueza urbana:

"Por primera vez en la historia de muchos pueblos y ciudades - incluso entre los que destacan en el panorama europeo - las demandas relativas a la ciudad de los distintos grupos sociales hayan sido expresadas con fuerza y explícitamente. Ha aparecido así un conjunto de demandas o reivindicaciones bastante articulado e internamente conflictivo que no se podía reducir fácilmente a formulaciones teóricas y unitarias jerárquicamente establecidas. Su tratamiento ha implicado una fuerte atención a los aspectos de procedimiento del Plan (participación en sentido amplio y ello también para garantizar que todos los grupos sociales tuvieran un modo de expresarse) (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1982, 49)

En la misma línea, Antonio Serrano destacaba que "la agudización de los costes ligados a la congestión social, producida por los fenómenos de concentración, masificación y degradación urbana ha generado procesos de respuesta social y política de la población a través de distintas organizaciones propias (asociaciones de vecinos, sindicatos, partidos, etcétera), que han dado lugar a una dinámica participativa que la propia izquierda ha refrenado como consecuencia de su acceso al poder" (SERRANO RODRIGUEZ, Antonio, 1986, 19)

Durante la vigencia del régimen autoritario existió una notable colaboración entre partidos políticos (aún ilegales) y movimientos sociales. Como indica Castells, "sin los movimientos, los partidos quedaban condenados a la agitación clandestina, y sin los partidos, los movimientos no podían aspirar a un cambio importante en el status quo (condición fundamental para la obtención de sus reivindicaciones sobre una base relativamente estable)" (CASTELLS, Manuel, 1986, 301). Sin embargo, la situación se alteró profundamente con la progresiva consolidación de la democracia.

#### 2.1.2.1. Participación versus representación

En el contexto histórico de la transición política a la democracia, la inexistencia de partidos políticos con fuerte implantación determinó la voluntad de reforzarlos mediante un sistema electoral y una organización político-administrativa que privilegió la delegación representativa frente a la participación directa. Como señalan Carlos Pereda y Miguel Angel de la Prada, "el declive del movimiento ciudadano transcurre en los años más decisivos de la transición democrática española, justamente cuando en las altas esferas del poder político y fáctico se está pactando un modelo de democracia a establecer en España. Las asociaciones de base -como son las Asociaciones de Vecinos- van a ser marginadas del nuevos esquemas político, y en su lugar se van a poner instituciones de representación indirecta, como es usual en los países democráticos occidentales" (PEREDA, Carlos y DE PRADA, Miguel Angel, 1986, 31)

La explicación de este proceso de marginación debe encontrarse en la política de consenso practicada en la transición. Del Aguila y Monturo describen pormenorizadamente como se llegó a la apatía y la desmovilización ciudadana: "el mecanismo consensual provocó por su propia naturaleza una irrefrenable inclinación al comportamiento político no público (...) La identificación de la voluntad de los partidos con la voluntad del pueblo, que podría tener una razón de ser en cuanto

aquéllos habían sido las únicas organizaciones alrededor de cuyo eje era posible desarrollar los movimientos populares de todo tipo (entre ellos las Asociaciones de Vecinos), era ahora utilizada con una pretensión ideológica clara: apartar, siquiera momentaneamente, al pueblo de las delicadas decisiones políticas que se avecinaban (...) la frustración de las expectativas de publicidad, discusión y transparencia se ve lógicamente acompañada por el abandono de actividades participativas, ya sean éstas militantes o no, partidarias o asociativas, espontáneas o de otro tipo, y por el vacío consiguiente en instituciones y movimientos antes en ebullición... Esta sería, en buena parte, la explicación de la apatía participativa de una población con la que sólo se ha contado en el momento del voto" (DEL AGUILA, R y MONTURO, R. 218-219)

La oposición participación/representación fué radicalizándose de manera que la acción directa de las asociaciones vecinales en los órganos políticos locales, resultó cada vez más difícil a medida que el sistema de partidos fué consolidándose. Como recuerda Jordi Borja, "el sistema institucional (partidos y burocracia) tiende a bloquear los mecanismos de participación directa y a emplear y reproducir los mecanismos de representación indirecta multiplicando los niveles electivos y las estructuras administrativas". (BORJA, Jordi, 1988, 328)

Este bloqueo institucional no cesó de profundizarse durante la década de los ochenta, llegando a una situación paradójica: en el franquismo existió una actividad asociativa vecinal mucho más intensa que la registrada tras el advenimiento de la democracia representativa. Como apunta Manuel Castells en el caso del movimiento vecinal madrileño las victorias más espectaculares "habían sido conseguidas en principio, y algunas de ellas puestas en práctica, durante la administración de UCD de 1978. El plan de remodelación e los barrios de chavolas se obtuvo en 1975-1977 en algunas áreas locales, y fué confirmado en 1978 y 1979 en el plano general por un acuerdo con el Ministerio de Obras Públicas de UCD. La política de preservación de áreas históricas -continúa Castells- se consiguió en 1977 del Ministerio de Cultura más conservador de todos los gobiernos de UCD, y el Plan Especial de conservación lo aprobó en 1978 un alcalde de derechas del mismo partido. El nuevo gobierno municipal de 1979 estabilizó la situación integrando estas victorias en programas viables y posponiendo a la vez ulteriores desarrollos hasta que pudiera decidir sobre el establecimiento de un marco nuevo y equilibrado de crecimiento urbano. "( CASTELLS, Manuel, 1986,357).

La razón de estos logros espectaculares se hallaba en el "vacío de poder" que se abrió en el bienio 1977-79, lo cual contribuyó a "reforzar el peso del movimiento vecinal frente a las corporaciones predemocráticas" (URRRUTIA, Victor, 1992, 50) No obstante, una vez consolidada la democracia política, el

concepto de representación fué imponiéndose respecto a la participación. En este sentido, Carolina Mayeur relata cómo las asociaciones vecinales emitieron, durante el régimen autoritario, un discurso explícito (reivindicación por viviendas dignas, asfaltado de calles, etc.) y un discurso latente (lucha por la transformación de las estructuras políticas). El primer discurso es el característico de la participación directa de los ciudadanos en la mejora de sus condiciones de vida, mientras que el segundo hacía referencia al derecho de los ciudadanos a estar legitimamente representados en los órganos políticos. Este discurso se impuso progresivamente sobre el primero, originando una gran confusión respecto a los objetivos que debían perseguir las Asociaciones vecinales:

" Los dirigentes vecinales no supieron, o no pudieron, replantearse su acción, basándose en su historia, como un movimiento radical que no acaba con la conquista del poder por los partidos de izquierdas. Incluso los que se lo plantearon, no consiguieron transmitir este mensaje a los sectores de la población que constituían sus bases reales. Es correcto pues hablar de "crisis de identidad" de las asociaciones vecinales, pero no ligada como se ha dicho a su pérdida de espacio político, sino al hecho de que el árbol de la transformación política les había ocultado el bosque de la lucha por una vida distinta ". (MAYEUR, Carolina, 1983, 35)

En realidad, la normalización política vino a mostrar que, como en el resto de Europa, la centralización de los grandes partidos constituye un fenómeno asociado a su insensibilidad respecto de las demandas urbanas. En una entrevista realizada en los años setenta, Henri Lefebvre advertía que la cuestión urbana debe canalizarse a través de partidos y sus programas, aunque en la realidad no sucede así: "los partidos políticos - señalaba Lefebvre - rechazan incluir esta cuestión de un modo pleno en su estrategia. Incluso los partidos de izquierdas dudan. La razón estriba en que estos partidos están muy centralizados y son partidarios de un sistema de decisiones asimismo centralizado. Pero las cuestiones urbanas obligan precisamente a esta descentralización, a una delegación, que dirían ellos, de estos asuntos al ámbito regional y local" (PUIG DE LA BELLACASA, J.M, 1974, 43)

Manuel Castells destaca, asimismo, las dificultades de los partidos políticos españoles en considerar los temas urbanos desde una perspectiva no instrumental: "los partidos de la oposición, incluidos el PCE y la izquierda radical, nunca tomaron en serio el problema urbano, considerando la movilización de los barrios como un mero asunto de agitación política, cuyo desenlace revolucionario excedería con mucho a todas sus reivindicaciones (CASTELLS, Manuel, 1986, 356)

Por lo tanto, la tensión entre la participación y la representación se transformó en una lucha por la legitimidad democrática: los movimientos vecinales fueron considerados como grupos de presión que defendían los intereses de un sector concreto de la población frente al interés general representado por los cargos electos. Desde la perspectiva de éstos, "las Asociaciones de vecinos asumieron en un tiempo la representación de la ciudadanía porque no había cauces efectivos de participación política. Hoy su papel tiene que ser otro necesariamente (...) Las Asociaciones no juegan el papel de representar a determinados colectivos (lo que corresponde a los partidos políticos), sino que defienden los intereses de estos colectivos" (SANCHEZ MORON, M. 1983,10-11).

Víctor Urrutía definió la relación entre movimientos sociales y responsables políticos como resultado de una mutua desconfianza e incapacidad para establecer mecanismos de diálogo:

- Por un lado, se mantiene una "cultura del recelo" consistente en una desconfianza recíproca entre las nuevas instituciones democráticas y las organizaciones ciudadanas, heredado del enfrentamiento contra el franquismo que, junto a la lógica de la lucha política y a la inercia burocrática de las instituciones, dificulta los procesos de participación democrática. La ausencia de voluntad política

para incorporar a las organizaciones ciudadanas a la gestión urbana se muestra -para el autor- en dos actitudes: el exclusivismo (apoyo preferente a las organizaciones cercanas al poder municipal) y el paternalismo (prestación de apoyos considerados como favor).

- Por otro lado, los movimientos sociales persisten en su "unidimensionalidad" reivindicativa, prevaleciendo la "mentalidad de la contestación" frente a la de la "transacción y diálogo". En cuanto a este punto, no cabe duda que el traslado de técnicos que aconsejaban a los movimientos sociales urbanos a la Administración, afectó seriamente a la capacidad dialogante y propositiva de éstos. (URRUTIA, Víctor, 1992, 51)

Durante la primera legislatura de ayuntamientos democráticos, la atención de los medios de comunicación se centró en la actividad de las nuevas corporaciones, cada vez más alejadas de las reivindicaciones de un movimiento ciudadano desarticulado. A este respecto, Manuel Castells describe este proceso de la siguiente manera: "cuando la tensión cobró demasiada intensidad, cuando vino a prevalecer la política, el movimiento (ciudadano) resistió, y acabó por derrumbarse, no porque fuera apolítico, sino porque era la expresión de una nueva política que ponía las cuestiones de la vida cotidiana en relación con los procesos de

poder sin someterse a las reglas del sistema política  
institucionalizado". (IBIDEM, 371)

#### 2.1.2.2. El abandono de los cuadros vecinales

La decadencia de los movimientos sociales y, por lo tanto, la ausencia de una auténtica participación en el planeamiento y gestión urbana debe, asimismo, relacionarse con los profundos cambios sufridos en la estructura social de las sociedades occidentales. La descentralización del aparato productivo mediante la creación de pequeñas empresas dependientes logró desarticular gran parte de la fuerza sindical del proletariado urbano. De la misma forma, la descentralización político-administrativa pretendió desvincular al Estado Central de las reivindicaciones planteadas por los movimientos sociales urbanos, delegando la responsabilidad a órganos políticos inferiores. Tras la superación del sistema de producción, las clases sociales subordinada se fragmentan en multitud de grupos con intereses diversos. Los tradicionales canales de comunicación y reivindicación se mostraron obsoletos, registrándose una clara dificultad en la identificación de los nuevos grupos sociales y en la explicitación de sus demandas:

"Las viejas formas de agregación asociativa, de comunidad de intereses (sindicatos, asociaciones profesionales, etc.) son, naturalmente, menos fuertes. Ahora los intereses son más difíciles de organizar en función de una homogeneidad horizontal. La diversidad de intereses se evidencia a todos los niveles: sindicatos,

partidos de masa, etc. Incluyendo también a los partidos de masa conservadores. (...) No es que el malestar social no exista, es que se expresa en formas no organizadas a nivel de grandes grupos horizontales. Se expresa de forma más localizada y más particularizada".(MINIGIONE, Enzo, 1991, 24)

La fragmentación social lleva a la "pasividad" de las clases sociales menos favorecidas. Este paradigma se entendió como la dificultad para expresar las demandas y deseos de la población ante las autoridades políticas. Algunos autores constatan una desarticulación del proceso de toma de decisiones en relación con la conflictividad urbana, así como la recomposición del proceso de acumulación del capital a partir de nuevos mecanismos de control social.(RODRIGUEZ VILLASANTE, Tomás, 1983, 31) En este sentido, el conflicto social agudizado, característico de las grandes ciudades en los años setenta, se convirtió en una "deseconomía de aglomeración" que desanimó a los grandes inversores. Los cambios en la estructura social, la salida de las actividades industriales de las grandes ciudades, la innovación tecnológica, los procesos descentralizadores, etc., afectaron profundamente a las clases bajas y medias; y, por tanto, a la articulación de sus distintos intereses. En este sentido, Rodríguez Villasante estableció una estrecha relación entre estas transformaciones y la capacidad para negociar una mejora de condiciones de vida:

" Las clases sociales no-de-élite sufren una fragmentación muy importante que está en la base de entender el proceso de dispersión de los movimientos sociales. Por un lado están los grupos y capas sociales que hemos dado en llamar "desheredados" en la actual crisis, y que cuantitativamente son hoy unas minorías marginadas frente a los sectores solventes, (...) y aunque en conjunto pueden ser mayoritarias, la verdad es que cada fracción en concreto se siente muy minoritaria e impotente (jóvenes, pensionistas, mujeres, campesinos, estudiantes, parados, economía sumergida...). Por otro lado, las formas organizativas precedentes, que luchaban por la redistribución del salario directo e indirecto, hoy sólo son utilizadas por los sectores que tienen trabajo, tiempo y ganas de proseguir tal tarea. Es decir, el sindicalismo urbano hoy (Asociaciones de vecinos y otras formas) existe sólo como forma de diálogo y compromisos entre capas sociales intermedias que están tanto en tales asociaciones como en la propia Administración" (RODRIGUEZ VILLASANTE, Tomás, 1983, 32)

Estos compromisos fueron posibles porque el asociacionismo vecinal fué impulsado por la labor de una generación profesional de clase media, educada en la contestación universitaria del 68, sobre los habitantes de los barrios periféricos incapaces de explicitar formalmente sus necesidades. Rodriguez-Villasante los

denomina como "grupos de profesionales-agitadores, cuyo papel, lejos de ser neutral, es de un profundo compromiso con la causa de los vecinos, usuarios y afectados" (RODRIGUEZ VILLASANTE, Tomás, 1984, 117)

La colaboración entre estos profesionales y el movimiento vecinal fué muy eficaz por tanto que contribuyó a "racionalizar" las demandas de los barrios, convirtiendo los temas del urbanismo y territorio en asuntos con fuertes implicaciones cotidianas, objeto de discusión periodística y política. En palabras de Manuel Castells "gracias a los medios de comunicación, el movimiento pudo conectar con diferentes sectores de la opinión pública, superando así su base local. De ese modo, un determinado barrio podía identificar una imagen de la ciudad existente, criticarla y difundir una nueva a través de las reivindicaciones que promovía en su lucha. Los profesionales -continúa el autor- hicieron posible la redefinición de formas alternativas de desarrollo urbano al socabar la lógica tecnocrática (...) y aportar una legitimación al proyecto de una nueva ciudad, tal y como se expresaba en las reivindicaciones y los deseos de los barrios". (CASTELLS, Manuel, 1986, 375)

De ahí que el mencionado abandono de las asociaciones de vecinos por sus cuadros técnicos supuso un grave revés a la continuidad de una lucha, que distó mucho de ser autogestionaria y mantuvo en su seno cierta división del trabajo. El trasvase de líderes vecinales -destaca Victor Urrutia- a los cuadros

políticos del PSOE, del PCE provocó un vaciamiento en la dirección de las organizaciones vecinales y, consecuentemente, una pérdida de su capacidad de movilización y de crítica frente a las nuevas corporaciones democráticas. En este sentido puede hablarse de una "reubicación o transferencia de roles políticos" en gran parte de los "cuadros ciudadanos" que pasaron a reforzar las estructuras formales de la democracia. (URRUTIA, Víctor, 1992, 50-51)

### 2.1.2.3. De lo reivindicativo a lo lúdico-cultural

Las últimas investigaciones sobre el tejido asociativo muestran un cambio en las actividades y objetivos el movimiento vecinal. La consolidación del sistema democrático, la construcción de equipamientos colectivos y las políticas descentralizadoras son hechos diferenciales respecto a la realidad urbana de los años setenta. Ello se refleja en la profunda evolución de los movimientos sociales urbanos. Como señala Rodríguez-Villasante, "las asociaciones de un talante netamente reivindicativos son las menos, mientras que las que se dedican fundamentalmente a actividades de tipo lúdico y cultural con tendencia a atender especialmente las demandas de ciertos grupos de edad y sexo y no las expectativas de toda la población, son cada vez más numerosas. Existe así - continúa el autor - un importante y creciente tejido asociativo de carácter local en unos campos que hasta hace pocos años habían ocupado un papel secundario: de diversión (actividades deportivas, juegos de mesas, excursiones, etc.) y de formación cultural (cursillos de todo tipo, debates, música, etc.) (RODRIGUEZ-VILLASANTE, PRIETO, Tomás, 1984, 81)

Los contenidos reivindicativos fueron parcialmente asumidos por las instituciones locales, y ejecutados por los cuadros técnicos formados en el contacto directo con el movimiento vecinal. A medida que transcurre la década de los ochenta, el

tejido asociativo disminuye su presión reivindicativa dirigiendo sus actividades hacia lo lúdico-cultural. Como apunta Victor Urrutía "movimientos urbanos han reorientado sus objetivos, pasando de la "búsqueda de poder creciente para el gobierno local" (tipo Movimiento ciudadano) y de la "busqueda de una mejor calidad de vida urbana" (tipo Movilización Sindicalismo Consumo Colectivo) a objetivos centrados en la "búsqueda de identidad cultural" (tipo Comunidad). (...) Desaparecen prácticamente las estrategias políticas (búsqueda del gobierno local) bajan en intensidad las sindicales (de consumo colectivo) y aumentan las estrategias comunitarias (consolidación de la identidad cultural)" (URRUTIA, Victor, 19892, 54)

La desconexión del actual tejido asociativo de las dinámicas de poder otorga a la clase política una cierta "libertad" en la intervención sobre la ciudad. Esta indiferencia vecinal sobre las grandes decisiones urbanísticas dificulta enormemente la elaboración de un planeamiento con pretensión transformadora, facilitando una gestión urbana en beneficio de las clases sociales mejor situadas en el Mercado. Como apunta Rodriguez-Villasante, "el juego de quién controla el modelo-marco de dominación es diferenciar claramente dos planos de actuación de una forma progresiva y radical. Por un lado la vida local de convivencia, la vida cotidiana, un plano de relaciones primarias y totales, y por otro lado un plano de relaciones secundarias y parcializadas. En este segundo plano se supertecnifican al

máximo, y el principio fundamental de la ideología dominante es "aburrir" a los ciudadanos para que "abandonen toda esperanza" de cambio radical" (RODRIGUEZ-VILLASANTE PRIETO, Tomás, 1984, 191)

*Se tenía bien conectado esto con  
las misiones del blanqueamiento*

## 2.2. EL PARADIGMA URBANISTICO DE AUSTRERIDAD

A finales de los años setenta se cuestionó la teoría del crecimiento económico ilimitado y su práctica despilfarradora. Como señala Venuti, "si hay un campo en el que los consumos improductivos, es decir, el despilfarro, la ineficacia y el desorden, son palpables, éste es, sin duda, el de la política de vivienda, el de las ciudades, el del territorio o el del medio ambiente" (CAMPOS VENUTI, Giuseppe, 1981, 5). Los Planes de la segunda generación fueron elaborados desde una ideología expansionista basada en presupuestos como:

a) El principio de que cualquier modelo de asentamiento, por grande que sea su tamaño y difusa o desagregada su estructura, puede "resolverse" por medios tecnológicos, sin tener en cuenta su coste ni la procedencia de los "inputs" (alimentos, energía y materias primas).

b) La ilimitada confianza en la posibilidad y conveniencia de resolver los abastecimientos, los intercambios, los movimientos internos, etc., por medio de complicadas y costosas infraestructuras y en base a elevados coeficientes de consumo de energía, supuestamente barata.

c) La creencia mecanicista en la bondad de estructuras y tramas urbanas medibles por estándares cuantitativos cuyo

incremento lineal se supone como objetivo deseable e incuestionable para el conjunto de la colectividad. (LOPEZ DE LUCIO, Ramón, 1980, 35)

Las áreas metropolitanas aparecidas como consecuencia de esta ideología desarrollista se convirtieron en ámbitos obsoletos para las nuevas necesidades productivas ofreciendo, por otra parte, una pésima calidad de vida de los residentes (déficit de vivienda y equipamientos). En este sentido, la provisión de autopistas, de polígonos residenciales alejados de la ciudad, de centros direccionales periféricos, la sustitución de edificios históricos etc., fueron propuestas elaboradas desde una lógica de expansión económica fuertemente segregadora.

Asimismo, se cuestionaron ciertas tipologías edificatorias (bloque abierto y viviendas unifamiliares) por el elevado costo unitario de construcción, urbanización y conservación y por la generación de una demanda masiva de transporte privado. Como apunta Daniel Zarza, "las Revisiones de los Planes Generales están obligando a un entendimiento global, general y comprensivo del conjunto de los problemas de la ciudad en la actual situación de crisis económica. Una comprensión de nuestras ciudades como un todo, buscando alternativas pragmáticas y eclécticas a su solución dentro del marco actual de crisis de ideología y métodos de urbanismo y su redefinición como auténtica disciplina" (ZARZA, Daniel, 198, 34) En definitiva, el "nuevo urbanismo" planteó

soluciones más acordes con la crisis económica existente, lo cual significó la ruptura con muchos "a priori" de la Carta de Atenas.

Asimismo, la crítica al despilfarro urbanístico representa una alternativa respaldada por un análisis de la realidad urbana elaborado desde diversas perspectivas: (BORJA, Jordi, 1983, 24)

a) Una crítica económica: el modelo de ciudad basado en las economías de aglomeración se convierte en inviable, dado la superioridad de las "des-economías" de aglomeración.

b) Una crítica tecnológica: se discute la rentabilidad de las grandes infraestructuras frente a nuevas técnicas de transporte y comunicaciones que tienen en cuenta el ahorro de energía y la optimización de los ámbitos de gestión basados sobre la base de unidades intermedias.

c) Una crítica social, apoyada en fuertes movimientos sociales urbanos que reaccionan frente a la desigualdad espacial y la falta de equipamiento.

d) Una crítica política y cultural respaldada en valores como calidad de vida, igualdad urbana, austeridad

y gestionada por alternativas de gobierno viables (mayoría política de izquierdas, etc).

En consecuencia, el nuevo Plan Urbanístico fué concebido como "una alternativa urbanística cuyo aspecto esencial es dirigirse al interior más que al exterior del organismo urbano, apuntar a una reorganización de la ciudad existente más que a su expansión indiscriminada". (CAMPOS VENUTI, Giuseppe, 1981, 53-56) Siguiendo a Campos Venuti, para la renovación de la ciudad existente, el plan urbanístico alternativo se presenta como el plan de las cinco salvaguardias: la pública, la social, la productiva, la ambiental y la programática.

1. Salvaguardia pública, reivindicando el uso comunitario de los suelos sin edificar en el tejido urbano para destinarlos a fines educativos, sociales, sanitarios, culturales, etc.

2. Salvaguardia social, reivindicando la permanencia en cada barrio de la ciudad de aquellas clases populares a las que afecta el fenómeno de la expulsión hacia barrios periféricos.

3. Salvaguardia productiva, que pretenden impedir la expulsión especulativa de las industrias situadas en ciudades.

4. Salvaguardia ambiental, defendiendo la arquitectura histórica y ofreciendo los bienes naturales a todos los ciudadanos.

5. Salvaguardia programática, en la que se asegure una adecuada sucesión de los asentamientos e infraestructuras previstas.

Los nuevos Ayuntamientos democráticos se encontraron con la herencia de unos Planes sobredimensionados, formulados por "tecnócratas" a partir de concepciones urbanísticas vinculadas a una legitimación funcionalista<sup>?</sup> de la intervención sobre la ciudad. Ello suponía un determinado método que "iba de lo Macrourbano, de lo Metropolitano, de lo Macroeconómico y de lo Macrosocial a lo particular" (DEPARTAMENTO DE URBANISMO DE LA E.T.S. DE ARQUITECTURA DE SEVILLA, 1986, 74), lo que facilitó la participación de los grandes grupos financieros y dificultó la influencia de los movimientos sociales en el planeamiento urbano.

El nuevo planeamiento trató de marcar un punto de inflexión en esta tendencia, buscando una nueva legitimación: el derecho de todos los ciudadanos a participar en los beneficios que reporta la ciudad. Como apunta el Plan de Cádiz, "en la actual situación de crisis y de puesta en cuestión del desarrollo, los planes que se redactan por los Ayuntamientos que tienen opciones políticas no especulativas tienden a la satisfacción de las

demandas mediante una reutilización de la riqueza urbana. Se trata de reequilibrar la ciudad poniendo en servicio su patrimonio; las grandes operaciones urbanizadoras se sustituyen por pequeñas actuaciones en los intersticios dejados por el anterior desarrollo que vienen a completar y enriquecen la trama existente" (AYUNTAMIENTO DE CADIZ, 1982, 131)

La dinámica política de los primeros ochenta propició una inversión en la metodología utilizada. Las instancias técnicas pierden su anterior protagonismo frente a la negociación con propietarios y movimientos vecinales. La recogida de información, los Avances, Aprobaciones Iniciales y Provisionales, los períodos de información pública, etc. se convierten en hitos de un tenso y continuo proceso de elaboración del planeamiento denominado de "abajo/arriba". De acuerdo con Jordi Borja, no debe olvidarse que los orígenes del "nuevo urbanismo" se remontan a la crítica de los movimientos sociales urbanos al crecimiento cuantitativo durante los años sesenta (lo que contrasta con el pensamiento político y teórico de base marxista que tardó en aceptar la crítica al crecimiento).

Los partidos de izquierda asumieron, finalmente, unas propuestas urbanísticas inspiradas en el paradigma de austeridad. De esta forma, el Partido Comunista planteó una alternativa al modelo tradicional del planeamiento basada en las siguientes contraposiciones:

- Frente a unos "Planes", como mecanismos de imposición de un orden físico sobre un determinado territorio, decididos desde el poder administrativo, amparados en unos valores no discutidos, y elaborados con una mentalidad burocrática que se expresa en un lenguaje oscuro y pseudotécnico, hay que oponer la necesidad de unos planes que sean instrumentos operativos para la toma de decisiones democráticas, que tengan en cuenta los distintos valores y necesidades de los grupos sociales e ideológicos en conflicto; que se expresen en un lenguaje claro y directo y, por tanto, participable.

- Frente a unos "Planes" que se redactan y aprueban sin una explicación pública de "por qué" y "para qué" son necesarios y surgen simplemente como un trámite burocrático más adornado con declaraciones grandilocuentes y genéricas (que encubren reales intereses de grupos muy particulares), hay que oponer y exigir, como condición previa a la iniciación de cualquier proceso de planeamiento, la publicación y discusión de un listado de problemas que se pretenden resolver; una prioridad en la selección de los mismos y unos objetivos y criterios para su solución. Sólo cuando se es capaz de formular los problemas o conflictos entre una ciudad o territorio y sus habitantes de forma clara y pública, se empieza a tener capacidad y legitimidad para redactar un plan.

- Frente a la utilización puramente academicista o burocrática de las figuras de planeamiento, tipificadas en la legislación vigente (Planes Directores, Planes Generales, Normas Subsidiarias, etc. ) como documentos globales y generalistas que no garantizan una real eficacia, hay que oponer y exigir la utilización de aquellos planes realmente adecuados a los problemas urgentes y a las áreas urbanas en que se manifiestan, construyendo una familia diversificada y coordinada de figuras de planeamiento que ofrezcan la base técnica y legal para enfrentarse con las situaciones conflictivas concretas y ofrezcan un cauce eficaz para una posible solución.

- Frente a unos "Planes" llenos de propuestas de futuros paraísos, pero que no contienen ni comprometen unos recursos públicos -económicos, técnicos y administrativos-, que garanticen su ejecución, hay que oponer y exigir unos planes vinculados a unos programas de intervención. No más planes que sólo suponen una "calificación indiscriminada de suelo" y sí unos planes que sirvan para la jerarquización y movilización de un proceso de intervención real en la ciudad.

- Frente a unos "Planes" que abarcan y se extienden, de forma homogénea y nada desagregada, en vastos

territorios -Áreas metropolitanas, regiones, etc.- y en los que la generalidad de las políticas y controles que se proponen hacen imposible su comprensión por los ciudadanos que van a padecerlos, hay que oponer y exigir un conjunto de planes más desmenuzados -barrio a barrio, distrito a distrito, pueblo a pueblo- en los que las causas de los conflictos y los efectos de las medidas que se propongan sean más fácilmente inteligibles para los ciudadanos directamente afectados y en los que los organismos de expresión colectiva sean más directos y eficaces.

- Frente a "Planes" estrictamente desarrollistas, cuya máxima finalidad es la calificación de nuevo suelo y olvidando los problemas de la ciudad existente, hay que oponer y exigir unos planes que tomen esta ciudad heredada como materia primera de su estudio y contenido, aceptando como objetivo guía su conservación, mejora y compleción.

- Frente a unos "Planes", en los que se proyectan y legalizan grandilocuentes autopistas y expansiones periféricas desmadradas que invaden y destruyen los recursos agrícolas o paisajísticos favoreciendo el despilfarro público y privado, hay que oponer y exigir un principio de austeridad y racionalidad en las inversiones que se vinculan al desarrollo urbano. (PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA, 1979, 321-322)

Por lo tanto, el paradigma de austeridad elaboró un nuevo discurso urbanístico que trató de "reconducir" las consecuencias nefastas del pasado crecimiento despilfarrador, mediante la articulación de una serie de elementos fuertemente relacionados entre sí. Con objeto de diseccionar analíticamente el discurso de la austeridad, se estudiarán los siguientes elementos constitutivos del mencionado paradigma:

- a) la recuperación de la ciudad histórica,
- b) una propuesta alternativa de movilidad
- c) el control del crecimiento urbano,
- d) la mejora cualitativa en el medio urbano, y
- e) la defensa de la actividad productiva en la ciudad.
- f) el protagonismo público en la gestión

### 2.2.1. LA RECUPERACION DE LA CIUDAD HISTORICA

El Plan General de Cádiz realizó un diagnóstico sobre la situación del casco histórico al inicio de la década de los ochenta, que puede extrapolarse al conjunto de las ciudades españolas:

" En el casco histórico se observa una sistemática destrucción del patrimonio histórico. Gran parte de lo existente abocado a la ruina, a veces provocada, o a la sustitución indiscriminada. Expulsión de capas populares. Hacinamiento no resuelto en medio casco (...), progresivo abandono residencial y terciarización del resto . Serios déficit de dotaciones escolares, sanitarias, culturales, asistenciales. Pérdida de empleo tradicional. Deterioro de los espacios públicos. Ausencia de reglamentación de usos. Dificultades de tráfico, pese a la invasión de los vehículos sobre las calles y áreas peatonales (AYUNTAMIENTO DE CADIZ, 1982, 122)

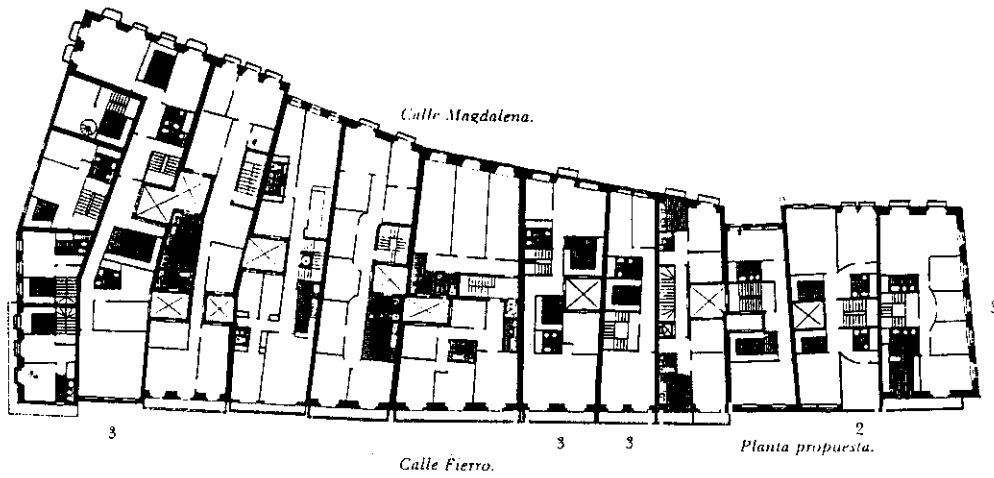
La destrucción de los cascos antiguos originó la toma de conciencia de ciertos profesionales del urbanismo en los años setenta. Esta sensibilidad hacia la ciudad histórica, recogida por una minoritaria élite cultural y profesional, se convirtió en el aspecto central del paradigma urbanístico de austeridad. En palabras de Francisco Pol, "la política y la cultura de la

rehabilitación urbana, que hace apenas una década constituían sólo una "tendencia ideológica" alentada por reducidos sectores de la llamada "izquierda urbanística", se han consolidado en España en los últimos años, adquiriendo una influencia preponderante en las elaboraciones teóricas y en la práctica profesional, orientando las actuaciones de buena parte de las administraciones públicas". (POL, Francisco, 1989, 26)

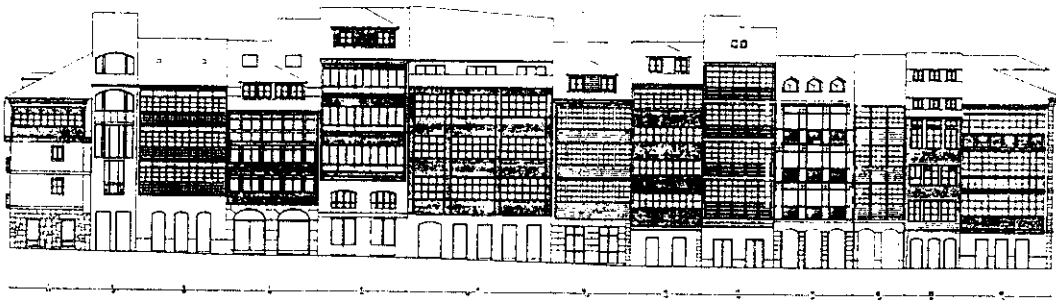
El nuevo planeamiento instrumentalizó unas medidas de protección indiscriminada dirigidas a impedir la destrucción especulativa de la ciudad histórica. La vigencia de la Ley del Suelo de 1.975, favorecedora de las declaraciones de ruina y sustitución de edificios, forzó a los nuevos Planes a exagerar la protección de los edificios históricos.

Los Ayuntamientos, sensibles a las presiones sociales y profesionales, adoptaron decididas políticas de conservación que afectaron a un gran número de edificios, de acuerdo con los postulados urbanísticos de austeridad: " la generalización y dureza de esas medidas de protección respondía, desde luego, a la tensa visión de la "política de recuperación" que había ido formulándose en esos años y que incluía una exacerbada preocupación por la "austeridad" en el uso social del patrimonio existente, bloqueando toda iniciativa que signifique un "despilfarro" económico, y una paralela

FIGURA 2.1. EL ESTUDIO DE LA CIUDAD CONSTRUIDA



1. Nuevas construcciones, por sustitución de edificios antiguos sin interés arquitectónico y desajustadas en el contexto urbano.
2. Fusión de dos edificios.
3. Rehabilitaciones, con redistribución interior.



Alzado a calle Fierro. Propuesta.

FUENTE: POL, Francisco (1991), La ciudad como proyecto. Ed. U.I.M.P., Madrid

hipersensibilidad hacia cualquier intervención que "atentase" contra la conformación del patrimonio histórico." (Ibidem, 34)

En algunas ciudades se redactaron Planes Especiales incluso antes de la aprobación del planeamiento general: la urgencia por impedir la destrucción irreversible de los centros históricos motivó la elaboración de amplios Catálogos de Edificios Protegidos previos a la elaboración del nuevo planeamiento. Por otra parte, la utilización de este instrumento, proveniente de la tradición conservacionista de Bellas Artes, contribuyó al reforzamiento de la "línea manierista" a la que se reduciría, posteriormente, el movimiento de recuperación social de la ciudad. En el mejor de los casos, se elaboraron propuestas de conservación "integral" consistentes en la ampliación de la protección a espacios públicos, desde una perspectiva del diseño urbano y el enfoque morfo-tipológico:

"Independientemente de la conservación de los edificios aislados, es necesario conservar el carácter de los espacios, y esto sólo puede conseguirse si, además de los edificios de valor permanente y otros de menor valor, se conserva el carácter y la tipología de la edificación que les rodea" (AYUNTAMIENTO DE LA CORUÑA, 1987, 21)

Como el resto de los nuevos Planes Generales, el Plan de Badajoz otorgó una gran importancia a la cuestión de la imagen

urbana: "la recomposición morfológica de la ciudad y de su área histórica, caracterizadora de su identidad urbana, constituyen el objeto prioritario del nuevo planeamiento. (...) Para su consecución la Revisión parte de la premisa básica de asumir la situación actual de las áreas urbanas consolidadas, a partir de la cual se establece la estrategia de definición de la imagen final perseguida en cada área y de selección y cualificación del modo de intervención que pueda conducir a la composición de dicha imagen" (AYUNTAMIENTO DE BADAJOZ, 1985, 21)

En general, los nuevos Planes Generales destacan la importancia de la ciudad del pasado. Así, en el Plan General de Granada se argumenta la necesidad de su conservación por razones históricas, urbanísticas y psicológicas:

a) El pensamiento histórico ha puesto en evidencia el significado de la ciudad como espacio donde se materializan valores históricos y valores estéticos: valores que conciernen a nuestra conciencia histórica y valores que atañen a nuestra dimensión estética.

b) La propia disciplina urbanística, corrigiendo los excesos del radicalismo vanguardista, ha descubierto en la ciudad del pasado no sólo valores de memoria sino valores de funcionalidad. En la Carta de Venecia y en la Declaración de Amsterdam se subraya su eficacia para el

presente de las grandes ciudades: la calidad de la habitabilidad, la calidad de sus espacios para las relaciones sociales, etc.

c) La psicología ha puesto de manifiesto las implicaciones, para la estabilidad psíquica del hombre, de las cancelaciones y destrucciones del pasado, que de una manera simple pero eficaz podemos enunciar así: el pasado y su materialización en la ciudad es a la colectividad lo que la memoria al individuo. Un individuo sin memoria es un ser tarado; igualmente lo es la colectividad que destruye su propia memoria concretada en la forma de sus ciudades. (AYUNTAMIENTO DE GRANADA, 1986, 44-45)

La elevada carga ideológica de la política de recuperación social de la ciudad se reflejó en el carácter multidisciplinar de sus intervenciones y concepciones teóricas, en las que se imbricaban aportaciones económicas, jurídicas, sociales y arquitectónicas dentro de una visión orgánica. (POL, Francisco, 47) Con el transcurso del tiempo, esta política fué muy sensible al proceso de "desideologización" de la izquierda municipal. La falta de voluntad política convirtió unas medidas coyunturales de protección en definitivas, no articulándose políticas sociales complementarias (rejuvenecimiento de la población, mantenimiento de los residentes, equipamientos, etc.) que materializaran la

reapropiación de la ciudad histórica por los residentes de menor nivel socioeconómico.

### 2.2.2. UNA PROPUESTA ALTERNATIVA DE MOVILIDAD

Durante la década de los años setenta, las ciudades españolas se vieron afectadas por el diseño de Redes Arteriales que, elaboradas desde la Administración central, atravesaban burdamente densas tramas urbanas. Así, otro de los objetivos principales del nuevo planeamiento fué "reconducir" o "domesticar" la violenta irrupción que suponían estos proyectos de viario mediante una propuesta alternativa de soluciones adaptadas a cada realidad urbana y territorial. De esta manera, se superaron los "modelos rígidos que, al no provenir de un entendimiento de la estructura urbana preexistente y sus directrices naturales de crecimiento, friccionan con unas tramas residenciales consolidadas, que le sobrepasan e invalidan su pretendida autonomía como corredores de tráfico". (AYUNTAMIENTO DE MALAGA, 1985, 34)

En los Planes de Granada y Tarragona se menciona expresamente esta problemática. En el primer caso, se refiere a la cuestión de la carretera Nacional Bailén-Motril, en el que se produce una tensión entre la necesaria continuidad de ésta (con las características diseñadas por el M.O.P.U.), y la determinación municipal de no crear un elemento de ruptura total en la estructura física urbana. Como solución se propugnó una Circunvalación, que se flexibilizó y adaptó al límite real de la ciudad y a la estructura formal del territorio, a través de un

diseño de vía de servicio y vía parque. (AYUNTAMIENTO DE GRANADA, 1986, 42)

Asimismo, el Plan de Tarragona procedió a simplificar la Red Arterial de la comarca del Camp de Tarragona, suprimiendo gran parte de esta costosa e innecesaria infraestructura a la vez que se atendía a la resolución de problemas como la incomunicación de barrios, la coordinación con el transporte marítimo, etc.:

"La simplificación de la red viaria del nuevo plan en relación con la red arterial del plan de 1973 fué considerable. Más de las dos terceras partes de la longitud de las vías proyectadas se suprimió, y el coste de la infraestructura viaria se redujo extraordinariamente.

El cambio de escala en la red viaria significó también un cambio en el modelo de planeamiento, permitió recuperar valores urbanos y pasar de la ciudad compartimentada en barrios aislados por vías segregadoras, a un modelo unitario en el cual se consideraba la continuidad urbana como un factor positivo y se tendía a suturar los vacíos creados por el crecimiento incontrolado". (CANTALLOPS I VALERI, Lluís, 1988, 43)

El modelo de las Redes Arteriales no pudo mantenerse en un período de crisis económica. En este sentido, el Plan de Córdoba

insistió en la necesidad de fijar las inversiones de acuerdo con una programación más realista (escalonada en el tiempo), que tuviera en cuenta los siguientes criterios:

a) no considerar un modelo cerrado, único y sólo alcanzable a muy largo plazo,

b) que en cada nueva etapa del crecimiento, sea posible la revisión de este modelo, pudiéndolo adaptar a la nueva solución

c) que las actuaciones propuestas resulten rentables en sí mismas, de forma independiente, sin precisar de intervenciones posteriores para su justificación

d) que sus primeras etapas limiten estrictamente el volumen de inversiones a las posibilidades actuales de financiación  
(AYUNTAMIENTO DE CORDOBA, 1986, 38)

Frente a la autopista urbana, los Planes de la tercera generación otorgan mayor importancia al denominado viario medio, a las "buenas calles o avenidas de la ciudad, aquellas en que descansan las piezas urbanas bien ordenadas, las que, con independencia de la calidad con que han sido construidas son sentidas agradablemente porque deparan una buena orientación al usuario, porque facilitan itinerarios largos e importantes en la

ciudad, porque pautan proporcionalmente el territorio urbano y por ello funcionan mejor en su cometido de relación formal y funcional". (AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, 1985, 13) La prioridad concedida al viario medio resulta coherente con el fracaso del planeamiento metropolitano y con la mesura del dimensionamiento residencial y terciario propuesto en los nuevos Planes Generales.

Por tanto, se tiende al abandono de las grandes obras infraestructurales, optando por un conjunto sistemático de intervenciones viarias de menor rango y desde una escala más reducida. Como dice Daniel Zarza "hay que proponer un viario intermedio, de nivel secundario, con identidad en su diseño, que elimine el aislamiento de los paquetes automatizados, conectar de las distintas piezas entre sí y de éstas con el centro" (ZARZA, Daniel, 198, 34)

Asimismo se insistió en una mejor coordinación entre los medios de transporte (públicos y privados), buscando la rentabilidad social y recuperando un tratamiento proyectual del viario medio. Como afirmó Solá Morales, el diseño de las vías intermedias lleva implícito una compleja manera de planificar la ciudad: "atender a los criterios de alineación, anchura, intersecciones y pendientes, visuales y fachadas, reconociendo el protagonismo ciudadano del espacio y el uso circulatorio, lleva a relacionar inesperadamente trazado y edificación, uso y

ordenanza, parcelación y equipamiento, espacio público y dominio privado" (SOLA-MORALES I RUBIO, Manuel, 1987, 43,)

El rechazo hacia el automóvil privado y hacia el gasto en infraestructura viaria (autopistas, túneles, pasos elevados, etc.) constituyó un potente argumento económico e ideológico. La economía española no podía soportar más tiempo el mantenimiento de las inversiones en este tipo de infraestructuras, cuya ejecución se vió rodeada de fuertes sospechas de especulación. Por el contrario, la potenciación del transporte público y, sobre todo, el cambio en los criterios de ordenación, aparecen como soluciones más adecuadas. En este sentido, se reivindica una cierta densidad urbana, que posibilite la creación de un entorno urbano más animado y permita la financiación del transporte público.

### 2.2.3. EL CONTROL DEL CRECIMIENTO URBANO

El modelo de crecimiento ilimitado fué incompatible con la ralentización de los movimientos migratorios, la decadencia económica de las grandes ciudades, la reacción cultural contra la destrucción del patrimonio edificado, etc. El patrón de asentamiento - señala el Plan de Cádiz - está fijado y con pocas - casi nulas - posibilidades de alterar las localizaciones de los grandes paquetes de actividad, y sus características espaciales más contundentes. Por tanto, se trata más de mejorar, completar y reequilibrar esta ciudad heredada, que plantearse nuevos modelos, al menos, dentro del ámbito municipal. (AYUNTAMIENTO DE CADIZ, 1982, 128).

El Plan de Vitoria reafirmaba estos planteamientos, señalando que: "la propuesta general y orgánica que encarga el Plan supone la aceptación del modelo básico de ocupación del suelo aunque con sustanciales correcciones en la estructura de usos, relaciones y servicios, de forma que se consiga de manera más satisfactoria la integración del espacio urbano y su capacidad de soporte de actividades humanas más fáciles y flexibles" (AYUNTAMIENTO DE VITORIA, 1990, 73). En otro apartado de la Memoria, el Plan de Vitoria plantea como objetivo prioritario "el rentabilizar la ciudad existente, es decir, utilizar de manera más eficaz y racional posible el suelo ya urbanizado de que se dispone y que ha supuesto una cuantiosa

inversión por parte de las entidades públicas y privadas. Expresado en sentido negativo este objetivo se puede formular de la siguiente manera: limitar la extensión de la ciudad a sus fronteras actuales evitando que la edificación se disperse y ocupe zonas no urbanizadas o intente urbanizar nuevas áreas (lo que no significa que no puedan proponerse como necesarias ciertas expansiones puntuales y limitadas) (IBIDEM, 105)

### 2.2.3.1. Crítica a las perspectivas de crecimiento del planeamiento anterior

Los nuevos Planes se elaboraron en un momento en el que la insolvencia de gran parte de la población contrasta con el número de viviendas que no pueden salir al mercado dado su elevado precio. Mientras tanto continuó el proceso de expulsión de las clases bajas a la periferia metropolitana. Jesús Leal denominó como "modelo habitacional de austeridad" al vigente durante estos años, y fué caracterizado por "una contención de la edificación debida a la atonía de la demanda, lo que lleva en ciertos lugares a la formación de stocks invendidos y, como consecuencia, a un descenso del precio real o en cualquier caso a unos precios bastante bajos y con una fuerte incidencia del sector público en la construcción directa de vivienda" (LEAL MALDONADO, Jesús, 1990, 167)

La crisis del sector inmobiliario puso de manifiesto la sobrecalificación de suelo prevista en los Planes metropolitanos. En consecuencia, el nuevo planeamiento pretendió adecuar el dimensionado residencial a la capacidad real del sector inmobiliario y a la evolución demográfica, reconsiderando la política de calificación indiscriminada del suelo periférico. Como ejemplos de sobredimensionamiento citaremos las proyecciones elaboradas para las ciudades de Tarragona y Badajoz:

- Respecto al primer caso, las previsiones expansionistas del Plan de 1973 proyectaron suelo suficiente para acoger a 500.000 ~~de~~ habitantes, lo que contrastaba con los efectivos censados en 1987, que sólo alcanzaban los 109.112 habitantes. (CANTALLOPS, Luis, 1990, 16)

- Asimismo, el Plan General de 1976 de Badajoz quedó claramente obsoleto ante las siguientes desviaciones de las proyecciones demográficas:

**TABLA 2.**

**PROYECCIONES DEMOGRAFICAS. PLAN GENERAL DE BADAJOZ**

AÑO	POBLACION PLAN 1976	POBLACION REAL	DESVIACION
1.980	125.000	112.000	12 %
1.985	150.000	117.000	28 %
1.990	180.000	124.000	45 %

Fuente: AYUNTAMIENTO DE BADAJOZ, 1985, 2

Tradicionalmente el suelo urbanizable ha sido considerado como suelo previsto para la expansión urbana en el que se define las tendencias futuras de crecimiento de una ciudad. En los Planes de la segunda generación se partió del presupuesto de un potencial cero de crecimiento al casco consolidado, por lo que - señala el Plan de Valencia - "con esta premisa, y una vez estimada la demanda potencial de nuevas viviendas, bien sea en función del crecimiento demográfico previsible (algo cada vez menos frecuente) o de las tendencias observadas por las viviendas

acabadas anualmente, corregidas, en su caso, por otros indicadores socioeconómicos, se lleva a cabo una estimación a ocho años para el dimensionamiento del suelo urbanizable programado residencial, introduciendo el cálculo de las edificabilidades previstas para los distintos sectores a considerar" (AYUNTAMIENTO DE VALENCIA, 1988, 77). Por el contrario, el paradigma de austeridad consideró otros criterios que serán analizados en el apartado siguiente.

#### 2.2.3.2. Nuevos criterios para establecer el dimensionamiento en los nuevos Planes Generales

Ante la inexistencia de expectativas de crecimiento se estimó innecesaria la metodología anteriormente descrita. Los nuevos Planes tratarán de dimensionar ajustadamente el suelo urbanizable programado a los terrenos donde existen compromisos realistas de ejecución del planeamiento. Las proyecciones demográficas (afectadas por el descenso de las tasas de natalidad y de las radical disminución de las migraciones interiores) y las tendencias de crecimiento inmobiliario anterior dejan de ser argumentos para legitimar la ocupación de suelos no urbanizables.

Frente a estas justificaciones "neutrales" o "científicas", los Planes de la tercera generación reconocen la capacidad del suelo urbanizable para generar nuevas plusvalías que serán utilizadas en beneficio del conjunto de la ciudad. En el Plan General de Valencia se dice expresamente que "no puede utilizarse una metodología convencional al uso para el diseño y evaluación del suelo urbanizable, ni pueden aceptarse, sin mayor análisis, peticiones de reclasificación de suelo sin contrapartidas que lo justifiquen y sin reales necesidades, ni puede olvidarse la necesidad de obtener unas adecuadas contraprestaciones por la calificación urbanísticas de estos suelos, en beneficio de la colectividad" (IBIDEM, 78)

No obstante, el nuevo planeamiento es consciente de que un ajuste excesivo del dimensionamiento del suelo urbanizable puede representar una traba para el desarrollo normal de la ciudad, como consecuencia de la rigidez del mercado de suelo y el largo tiempo transcurrido en los procesos de preparación y posterior edificación.

Como se ha mencionado, el crecimiento de una ciudad no sólo viene determinado por razones demográficas y productivas. Existen otras demandas que tienen que ver con el desarrollo progresivo de la sociedad y que pueden calcularse a través de indicadores socio-económicos de la población (consumo de suelo por habitante, variación de la composición de la unidad familiar, etc.) o bien mediante el estudio de los procesos de reestructuración urbana, de la cobertura del déficit de dotaciones y equipamientos, etc. Como señala el Plan de Mieres " no sólo estará justificada la existencia de suelo urbanizable, sobre la base de un crecimiento de la población. Su necesidad puede obedecer también, como ocurre en el caso de Mieres, a la intención de contar con suelo de esponjamiento urbano, que sirva además para completar desde el punto de vista de la ordenación. (AYUNTAMIENTO DE MIERES, 1980, 126)

En la línea de controlar el crecimiento urbano (4), cada ciudad opta por una estrategia propia que, en muchos casos, supone la no calificación o, incluso, la descalificación de suelo

urbanizable respecto al planeamiento anterior: "una vez definido -señala Juan Jimenez Mata refiriéndose al Plan de Cádiz- en modelo territorial de "ciudad terminada" sin nuevos desarrollos posibles, y con absoluta salvaguarda de las playas, salinas y el plano de aguas, las estrategias de intervención tratan de mejorar la ciudad existente. Una vez demostrada la inutilidad de técnicas proyectivas de crecimiento de la población, el método se vuelve hacia el análisis de las reales potencialidades del territorio, al estudio y demarcación de áreas con posibilidades de estructuración urbana" (JIMENEZ, MATA, Juan, 1985, 18)

En el caso del Plan de Córdoba, la restricción en el dimensionado del crecimiento se justificó como una opción en favor de la rehabilitación del centro: "la estructura actual de la ocupación del espacio urbano cordobés brinda grandes posibilidades de adoptar unas políticas restrictivas respecto a la incorporación de nuevo suelo con cierta independencia del crecimiento poblacional real, en tanto que el Plan puede y debe contar con el eventual exceso "imprevisto" para sus políticas de recuperación y rehabilitación del Centro Histórico" (AYUNTAMIENTO DE CORDOBA, 1986, 18)

#### 2.2.4. LA MEJORA CUALITATIVA EN EL MEDIO URBANO

Los Planes de la tercera generación recuperan la idea de ordenación concreta de piezas y trazados existentes frente al Movimiento Moderno que propugnaba unas reglas abstractas y universalizables. Los espacios residenciales adquieren una gran importancia: frente a un tratamiento sectorial típico del desarrollismo, el nuevo planeamiento incorpora a la vivienda en un contexto más complejo. Los escasos crecimientos contribuyen al "cosido" o "sutura" de los espacios intersticiales, recualificando las "heridas" provocadas por un crecimiento incontrolado. En palabras de Luis Calvo: "el problema ahora es más cualitativo que cuantitativo. Ahora, se reconoce que el déficit actual no es tanto "crear cantidad residencial" como de crear ciudad. Por tanto, la demanda principal es crear ciudad; de completar y arreglar ésta, de ordenar el caos y resolver las infradotaciones de la periferia, etc." (CALVO, Luis, 1990, 99) Como se ha mencionado anteriormente, la atención se dirigió al suelo urbano ("la ciudad se vuelve sobre sí misma") de tal manera que los nuevos Planes Generales han sido considerados como verdaderos Planes Especiales de Reforma Interior.

En consecuencia, se cuestionó la definición funcionalista de la vivienda como cédula de habitación (que origina el polígono) en favor de una concepción más integrada de la residencia dentro de la complejidad física y de usos

característica de la ciudad tradicional: "sería necesario - apunta Daniel Zarza - superar esta concepción unidimensional y jerárquica de la célula a la ciudad por la doble y dialéctica célula -ciudad/ ciudad-célula. Esto nos lleva a introducir - continúa el autor- otras determinaciones en la concepción del tejido residencial tan importantes como las higiénicas. El tema de la parcela en su relación con el edificio, el control comunal de los propietarios del edificio y su suelo (...), la recuperación de la calle como espacio público definido por alineaciones, resuelto no sólo como espacio viario sino como estancia, la concepción multiuso del edificio de pisos con la definición de los espacios en función de su relación con la ciudad, pisos bajos-comercio, pisos traseros-taller, etc." (ZARZA, Daniel, 1986, 39) Asimismo, la forma urbana adquiere una gran importancia. El estudio de la ciudad existente desde una perspectiva morfo-tipológica tiende a la reivindicación de la ideosincracia del "lugar" frente a la despersonalización de la ciudad moderna.

En este sentido, la generación de Planes de los ochenta - advierte Ramón López de Lucio- intentó una mayor concreción formal desde el propio Plan General, lo que no siempre ha dado resultados positivos al comprometer excesivamente decisiones formales estudiadas a una escala y con un nivel de profundidad incompatible con su pretensión de inamovilidad.

#### 2.2.4.1. El tratamiento de las zonas verdes y espacios libres

Los espacios libres dejan de concebirse como la aplicación mecánica de un estándar, revalorizándose la dialéctica entre sólidos y vacíos propia de la ciudad tradicional. En las áreas residenciales proyectadas por los Planes de la segunda generación, el exceso de espacios libres en la trama urbana originó el espectáculo degradado de las periferias, marcado por la existencia de ambiguos espacios interbloques, de conservación costosa. No se trata, pues, de calificar forzosamente los espacios libres exigidos por la legislación (muchas veces en localizaciones marginales), sino de articular una red de espacios públicos con un mínimo de calidad urbana (accesibilidad, monumentos emblemáticos, estructura de equipamientos y servicios etc.) para lo cual se aprovechan las potencialidades existentes en un determinado territorio:

"Todas las periferias tienen grandes vacíos de suelo interior sin edificar como resultado del proceso de arracimamiento de los paquetes periféricos alrededor de los antiguos ejes-acceso, de barreras topográficas naturales (arroyos, vaguadas, etc.), de áreas de sombra de concentración de los servicios y usos molestos u ocultos de la gran ciudad (ferrocarril, depuradoras, líneas de alta

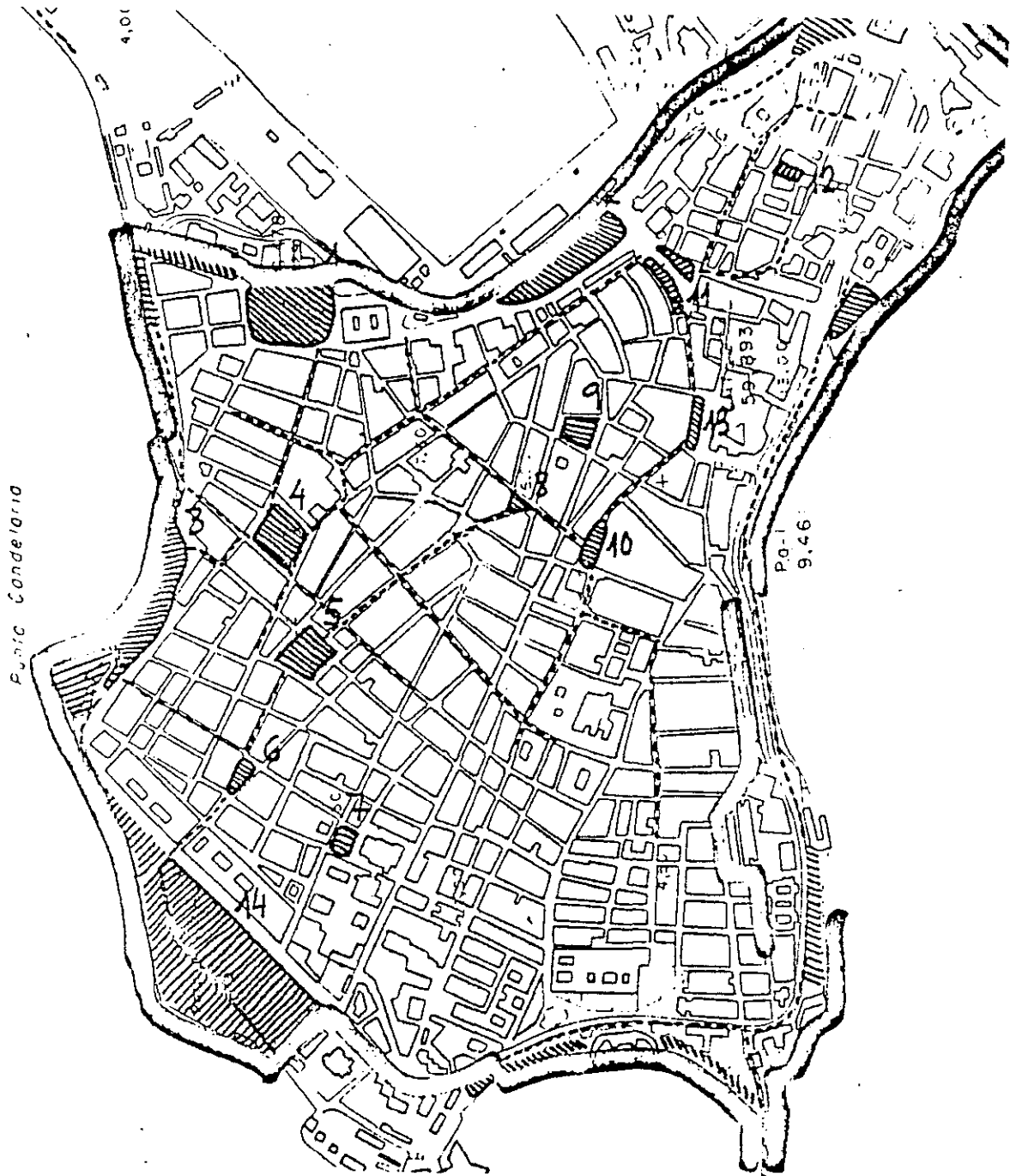
tensión, vertederos, etc.) y de grandes reservas de propiedad pública o privada.

Estos vacíos son, no sólo la última oportunidad para cubrir la falta de dotaciones de la periferia, como parques y zonas verdes, sino para transformar la forma especulativa que la ciudad actualmente tiene. Esta forma no tiene en cuenta el asentamiento natural en el territorio, ni la adaptación o transformación de éste como un valor de identidad de la ciudad. Hay que rescatar estos pedazos de territorio para eliminar la monotonía, homogeneidad y falta de identidad de las piezas periféricas" (ZARZA, Daniel, 1986, 37)

No cabe duda que la nueva mirada hacia el espacio público constituye una importante innovación respecto al planeamiento anterior en cuanto a la mejora a la calidad del medio urbano. El nuevo diseño urbano pretendió recuperar el uso cotidiano y gratificante de los espacios públicos: se trazan bulevares, se arbolean avenidas y plazas, etc.

Los nuevos Planes cumplieron el estándar mínimo legal de 5 m<sup>2</sup> de zonas verdes por habitante, lo que en muchos casos fué una ardua tarea: a la dificultad de calificar zonas verdes sobre una trama urbana consolidada (mediante un

FIGURA 2.2. LA ESTRUCTURA DE LOS ESPACIOS PUBLICOS



FUENTE: Ayuntamiento de Cádiz, 1982

aprovechamiento de los huecos recuperables, reordenación de volúmenes, etc.) se añade la grave carga de su obtención (para ello se utilizan diversos instrumentos de gestión como permutas, reparcelación económica, cesiones, etc.). Cádiz constituye un ejemplo de las ciudades que encuentran serias dificultades para superar el citado estándar legal: "la consecución de tal suelo -señala el Plan de Cádiz- es harto problemática, puesto que los espacios libres existentes son salinas, playas y marismas, difícilmente asimilables o los conceptos de parque público y zona verde. No obstante, la protección de Playas, Salinas y Marismas constituye la única forma de aproximarse al espíritu de la Ley" (AYUNTAMIENTO DE CADIZ, 1982, 189)

#### 2.2.4.2. La resolución del déficit dotacional heredado

Los Planes de los ochenta se plantearon la calificación de suficiente suelo para cubrir el déficit dotacional heredado, luchando contra la segregación socioespacial y mejorando la calidad de vida de acuerdo con una teoría redistributiva del planeamiento. Ello implica la discriminación positiva a favor de las áreas más deficitarias, concentrando inversiones y calificación de suelo dotacional en aquellas zonas de clase socio-económica baja. Por lo tanto, mediante la programación se trató no sólo de paliar el déficit cuantitativo de equipamientos: se establecieron prioridades según las necesidades detectadas, se redactaron normativas que permitían la sustitución de unos equipamientos respecto a otros sin modificar el Programa de Actuación, se intentó crear instalaciones polivalentes y flexibilizar la asignación de usos, etc. (5)

En este sentido, el Plan de Vitoria recomienda alejarse del modelo de implantación característicos de los Planes de la segunda generación, tanto por razones sociales como urbanísticas: "parece interesante rehuir - señala el Plan - de los macroequipamientos que siempre constituyen rupturas en el tejido urbano, a favor de una mayor dispersión que, además de acercar las dotaciones a la población, se integran de manera mucho más armónica en el entramado físico y social de la ciudad" (AYUNTAMIENTO DE VITORIA, 1990, 134)

En el Plan de Vitoria se observa una estrategia respecto a los equipamientos muy coherente con los planteamientos del paradigma de austeridad, al señalar que: "tanto la teoría urbanística como la necesidad de agilizar la gestión de la ciudad, aconsejan romper con el ya viejo modelo de especializar funcionalmente el espacio urbano, y adoptar un nuevo modelo de equipamientos basado en la descentralización, a través de la promoción de pequeños y medianos centros, y en la consideración de éstos como piezas urbanas de carácter polivalente, de uso cotidiano y de fácil acceso al usuario. (...) En consecuencia, el objetivo central que conduce la política del Plan respecto al sistema de equipamientos se centra en corregir los actuales desequilibrios entre la distribución espacial de los recursos existentes y la localización de la demanda, y por ende, en la resolución de los déficit puntuales" (IBIDEM, 73).

Por otra parte, la construcción y gestión de los equipamientos encontró una dificultad añadida: la centralización y la ausencia de programación de los diversos organismos públicos. Como señalan Jesús Leal y Josefa Ríos, "los datos necesarios para comprender las formas de inversión y de gestión de los diversos organismos, no son fáciles de obtener debido básicamente al carácter centralizado de los mismos.(...) . A esa centralización de las decisiones se le une la falta de programación de la mayor parte de los organismos públicos, cuya capacidad real de previsión de sus inversiones raramente supera

un año, lo cual contrasta con los dos cuatrienios que marcan el programa de un Plan Urbanístico" (LEAL MALDONADO, Jesús, 1986, 144)

Durante los primeros ochenta se realizaron un elevado número de actuaciones en equipamiento. Posteriormente, se mostró que esta producción física era una condición necesaria, pero no suficiente para una mejora real de la calidad de vida. Tras la reivindicación ciudadana por los equipamientos y zonas verdes se escondía algo más que la puesta a punto de la infraestructura y de espacios públicos. En realidad, lo que se pretendió fué que los servicios funcionasen con eficacia social y cumpliesen con el requisito distribuidor y de integración. (LLES, Carlos, 1991, 122) El problema se centró, más bien, en la participación ciudadana y en la gestión de los equipamientos públicos. Sin embargo, esta exigencia de mayor información y eficacia por parte de los movimientos sociales coincidió con su propia decadencia y con la ofensiva ideológica neoliberal.

Este fracaso en la gestión de los equipamientos, incidió notablemente en su rentabilidad social, lo cual contribuyó al reforzamiento de las desigualdades socio-espaciales. El desprestigio social los servicios públicos, así como la pretensión de imponer criterios economicistas en su funcionamiento, fué propiciando la creación de una opinión pública favorable a la privatización.

#### 2.2.5. DEFENSA DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN LA CIUDAD

En la primera mitad de la década de los ochenta, la virulencia de la década de los ochenta influyó notablemente a la hora de calificar y dimensionar el suelo para actividades productivas. Los nuevos Planes Generales tienden a proteger los enclaves industriales situados en el tejido urbano, siempre que no alojen industrias contaminantes. Esto es así, tanto para evitar la destrucción de empleo como para evitar el despilfarro que supone el traslado de las fábricas por motivos no relacionados con la producción, sino con la materialización de las plusvalías derivadas de su localización central: "se considera como política prioritaria del Plan - señala el Plan General de Cádiz - el no declarar industrias fuera de ordenación - excepto caso de considerarse nocivas o peligrosas - ni abogar por un traslado de industria en actividad que no tenga razones de peso dentro del contexto de la ciudad" (AYUNTAMIENTO DE CADIZ, 1982, 188)

En la misma línea se pronuncia el Plan de Málaga: "el excesivo y casi exclusivo protagonismo de los sectores inmobiliarios ha impulsado un menosprecio de las actividades productivas en el modelo de asentamiento urbano, mediante cambios de usos o traslados dictados desde el planeamiento, que han determinado una gran cantidad de desmantelamientos industriales que la ciudad no ha podido recuperar para su actividad

productiva, incidiendo en la disminución del empleo industrial"  
(AYUNTAMIENTO DE MALAGA, 12)

De esta forma, la necesidad de grandes infraestructuras de transporte disminuiría considerablemente. Los nuevos Planes estudiaron las áreas donde existen actividades industriales, tratando de conservar su estrecha conexión con el tejido urbano residencial. En algunos casos, como en el Plan de Madrid, de Cádiz, etc. se propone la creación de nuevos espacios -los minipolígonos industriales- que insisten en la deseable permanencia de la industria en el interior de la ciudad.

El paradigma de austeridad abogó por la proximidad entre el espacio productivo y el residencial, rompiendo con la férrea segregación funcionalista del zoning. El Plan de Cádiz consideró, en este sentido, como factor importante que el "grado de compatibilidad industrial-vivienda sea lo más alto posible dentro de los límites convenientes, rebajando con ello los límites de tolerancia que han estado vigentes en el modo de operar de la actividad urbanística de los últimos períodos" ( AYUNTAMIENTO DE CADIZ, 1982, 188-1989).

La compatibilidad entre los usos residenciales y productivos también se considera necesaria en el dimensionamiento del suelo urbanizable. Como señala el Plan de Córdoba, "debe tenerse a rechazar todo incremento demográfico que no lleve aparejado un

aumento real de la oferta de empleo en el núcleo urbano". (AYUNTAMIENTO DE CORDOBA, 1986, 18) Cuando el suelo industrial existente dentro del suelo urbano se encontraba colmatado, se calificó nuevos espacios industriales en el suelo urbanizable programado, en virtud del incremento de la mano de obra industrial, sobre el que se aplicaba un determinado estándar. Así, en el caso del Plan de Granada se considera que el suelo industrial tiene una capacidad de 50 empleos/Hectárea ó 1 empleo/100 m<sup>2</sup> edificados.

Respecto a las políticas de terciario (en su clase de oficinas) propugnadas por los nuevos Planes Generales tienden a la restricción de este uso en áreas centrales, sobre todo cuando suponen una competencia con el residencial. Como dice el Plan General de Valencia: "la estrategia del Plan sobre el terciario tiene un sentido redistribuidor de la localización controlando los distritos centrales y fomentando la implantación en áreas periféricas. Debe fijar las pautas para el reequilibrio de los grandes desajustes espaciales y sectoriales ocasionados por el modo en que el anterior proceso de crecimiento tuvo lugar. Debe reconducir su evidente capacidad para recompensar y reorganizar espacios de la ciudad existente, así como para articular las piezas significativas del nuevo crecimiento. Estrategia de control y redistribución sobre la base de los principios de ordenación funcional" (AYUNTAMIENTO DE VALENCIA, 1988, 127)

Por lo tanto, se pretende reservar el centro para el terciario de prestigio, descentralizando el resto, mediante una propuesta urbanística que incluye medidas como las siguientes:

- Posibilitar la formación de "enclaves" terciarios en áreas cuasi-centrales o peri-centrales con localización adecuada.

- Posibilitar (o incentivar y eventualmente forzar) la aparición de espacio de oficinas, barato, en áreas periféricas.

- Recuperar, para el terciario central (de alto nivel) enclaves terciarios heredados en áreas centrales. Cuidar la forma en que, para ello, se utilizan posibles mejoras de accesibilidad privada.

- Evitar que la mejora de esos enclaves intensifique la aparición, en su periferia, de oferta no-ortodoxa. Para ello, es esencial:

  - . reglamentar, limitándolo seriamente, el uso de oficinas en zonas residenciales.

. posibilitar (e incentivar) la amortización del uso de oficinas no centrales (o fuera de los enclaves) primando su reconversión a uso residencial.

. convertir a la rehabilitación residencial en una opción viable.

- Posibilitar la aparición de oferta no-ortodoxa en áreas exteriores (enclaves o zonas estratégicas).

- Revisar la normativa de usos de muchos polígonos industriales que impiden que los departamentos administrativos y directivos se fijen en el mismo polígono que la producción. (YNCENGA ACHA, Bernardo, 1982, 51 y 52)

Por último debe señalarse, que la eficacia de las determinaciones urbanísticas en suelo para uso terciario disminuyó tras la aparición de medidas de política económica de corte neoliberal como el llamado Decreto Boyer, que permitió la transformación de espacios residenciales centrales en oficinas.

#### 2.2.6. EL PROTAGONISMO PUBLICO EN LA GESTION.

Los Ayuntamientos democráticos se percataron del estrecho margen de actuación que les permitía los Planes de la segunda generación, caracterizados por la delegación de la actividad urbanística en la iniciativa privada. En los nuevos Planes se "pretende recuperar la iniciativa municipal en la gestión y ejecución de la ciudad, invirtiendo su papel de controlador a posteriori de las actividades públicas. No significa esto que el Plan preconize un modelo intervencionista, sino muy al contrario, lo que se propone es un deslinde claro de las competencias públicas y privadas que permita recuperar para el sector público la iniciativa de desarrollo, gestión y ejecución del planeamiento, instrumentación de la colaboración particular de estas tareas y fundamentalmente, de formalización de la ciudad. Las reiteradas referencias a la desconexión urbana interbarrios, a las dudas sobre la validez de algunas tipologías o morfologías utilizadas, a la sobresaturación de oferta en el mercado inmobiliario, a las dificultades de gestión en polígonos privados organizados al margen de la Norma, etc., sirven aquí como simple recordatorio de las bases en que se apoyan las directrices que se proponen" (AYUNTAMIENTO DE VITORIA, 1990, 255)

Asimismo, el Plan de Colmenar Viejo establece como un principio general el "dar carácter prioritario a la función

pública del urbanismo frente a la privatización de la ciudad, como reconocimiento de que la ciudad es una obra colectiva y, por tanto, su valor de uso debe corresponder a la propia población. Ello no significa -continúa el Plan- negar el papel de la actividad privada en el proceso de urbanización pero entendemos que ésta debe subordinarse al bienestar colectivo y no convertirse en generadora de desequilibrios y conflictos urbanos (como ha sido siempre en el desarrollo de la ciudad moderna, construida en base a mecanismos especulativos). Esta actitud debe traducirse en medidas que aseguren servicios urbanos públicos, equipamiento y espacios libres suficientes para las necesidades de la población así como en propuestas de mejora de la calidad ambiental, construcción de vivienda pública y ayudas para obras de rehabilitación. El protagonismo de esta defensa del uso público de la ciudad corresponde a la Corporación Municipal, como representante de los intereses colectivos de sus habitantes" (AYUNTAMIENTO DE COLMENAR VIEJO, 1987, 55)

#### 2.2.6.1. Las deficiencias de la legislación urbanística heredada

Tanto la legislación del Suelo de 1976 como la institucionalización y organización del fenómeno metropolitano se basaban en una cultura del crecimiento propugnada, además, por una élite técnico burocrática volcada hacia la planificación en perjuicio de la gestión. Como advierte Luis Morell, la Ley del Suelo de 1976 "sólo previó el crecimiento de los núcleos urbanos y por eso toda su explicación está en qué no se puede hacer con el suelo no urbanizable (...) Hay una artificialiad y un alejamiento de lo que es la gestión evidente no sólo en la Ley del Suelo, sino en toda la filosofía por la cual el régimen local se reforma" (MORELL, Luis, 1987, 13)

Pronto se extendió la convicción de que era necesario la elaboración de un nuevo planeamiento, con objeto de materializar las ideas de un "urbanismo de izquierdas". Jesús Gago entiende por tal "el énfasis en objetivos directamente emparentados con un reformismo social de tono radical; el asentamiento sobre principios de equidad y redistribución; los intentos más o menos explícitos de tender puentes que facilitasen alianzas de alcance estratégico entre el sector público y los componentes más avanzados del sector inmobiliario, penalizando las posiciones rentistas, etc" (GAGO DAVILA, Jesús, 1990, 166)

Para la puesta en marcha de estas ideas, se aceptó críticamente una legislación urbanística elaborada desde una perspectiva desarrollista, explorando todas sus posibilidades de utilización para una política urbanística alternativa. Desde la Ley del Suelo de 1976 y sus Reglamentos de desarrollo, se instrumentan nuevas modalidades de gestión urbanística pública, que superaron el recurso obligado de la expropiación: la reparcelación voluntaria en unidades continuas o discontinuas con aplicación de las transferencias de aprovechamiento urbanístico, la reparcelación económica, la permuta con parcelas del patrimonio municipal, la cesión del derecho de superficie, las contribuciones especiales, la compra de suelo, etc. Asimismo, la técnica del aprovechamiento medio fué diseñada con el objetivo de aminorar la factura resultante de la adquisición de suelo público, adscribiendo el coste de los sistemas generales a los sectores del suelo urbanizable programado con exceso de aprovechamiento.

La ausencia de una legislación suficientemente operativa en el suelo urbano justificó la necesidad de un mayor protagonismo público. Esto se refleja en el Plan de Cádiz cuando señala que: "la intervención de un tejido consolidado, degradado en unos trozos, deficitario en la mayoría, y excesivamente densificado, exige una "intervención pública directa" bien física, bien económica o financiera, para llevar a cabo la tarea de recualificación que se entiende como imprescindible y

prioritaria. Intervención pública que requiere diseñarse desde los primeros pasos de la redacción de un plan, tanto en lo que se refiere a la esfera municipal, como estatal o regional. La capacidad de movilizar estos recursos y la fiabilidad de su eficacia en plazos cortos, va a condicionar, en gran medida el propio contenido del nuevo plan." (AYUNTAMIENTO DE CADIZ, 1982, 129)

Esta vocación de los nuevos munícipes por intervenir sobre la ciudad, se expresó en el lema "un Plan desde y para la gestión", que pretendía "conjurar" el riesgo de convertir al nuevo planeamiento en un ejercicio tecnocrático o utópico. El mayor fracaso en el intento de un desarrollo urbano ordenado - se advierte en el Plan de Mieres - "sería el producir una burocratización paralizante en vez de una gestión eficaz. Plan y gestión son elementos inseparables, por ello la revisión del Plan General (...) sólo demostrará ser efectiva si provoca una revisión en el comportamiento de todos los agentes -públicos y privados - llamados a ejecutar aquél" (AYUNTAMIENTO DE MIERES, 1980, 89)

Para garantizar una adecuada agilidad en la gestión de los nuevos Planes se insistió en la necesidad de un cierto acuerdo entre la iniciativa pública y privada desde el mismo proceso de elaboración de planeamiento. Como apunta José María Ezquiaga: " concebir el Plan para la gestión significa, a su vez, entenderlo

como nuevas bases de juego para la actuación de los propietarios privados y para una programación negociada de las acciones públicas, suscitando un nuevo ámbito de concertación que permita reducir la incertidumbre de la previsión a medio plazo (...) El proceso de redacción del planeamiento aparece como lugar privilegiado de incorporación de la negociación a la decisión urbanística. La gestión no comienza así con la ejecución física y jurídica del Plan, sino que es introyectada a lo largo de todo el proceso de su formación." (EZQUIAGA, José María, 1986, 48)

El intento de forzar la interpretación de la Ley del Suelo de 1976 para cumplir los nuevos objetivos políticos encontró la oposición desde instancias judiciales que optaron por anular algunas determinaciones de los Planes, no sustentadas explícitamente en el texto legal (reparcelación económica, exigencia de reservar un porcentaje de viviendas de protección oficial en el suelo urbanizable programado, etc). No resulta extraño que, ante la complejidad de intervenir en la ciudad con voluntad de transformación social, muchos urbanistas optaron por delimitar su trabajo a las variables arquitectónicas: se recupera la forma, el plano, el espacio y se abandona la gestión.

#### 2.2.6.2. Los convenios urbanísticos

La urgencia de la gestión cotidiana contrastaba con el lento proceso de elaboración del planeamiento general. Los nuevos gestores municipales consiguieron, en este período de incertidumbre, negociar con los propietarios de suelo una serie de convenios sumamente beneficiosos para los intereses públicos. Un esquema típico del proceso de negociación que darán lugar a los convenios urbanísticos de los primeros años ochenta fué descrito por Eduardo Mangada en los siguientes términos:

a) Sobre un "trozo" de ciudad está en marcha una promoción inmobiliaria amparada en un planeamiento urbanístico y sistema de ejecución aprobados con anterioridad por la Corporación Municipal

b) El contenido y desarrollo de esta promoción es contradictorio con los criterios, valores y formas de gestión asumidos públicamente por el actual gobierno municipal. Y, normalmente, es sentida como una agresión, injusticia e ilegalidad por parte de los grupos sociales afectados.

c) En algunos casos cabe destacar y denunciar simultáneamente irregularidades en el cumplimiento de las normas.

d) Entendiendo que la gestión municipal no se reduce solamente a la actividad de control y disciplina, sino que su fin primordial es la búsqueda de soluciones, se inician unas negociaciones, orientadas a alcanzar un convenio entre las partes afectadas y la Administración Municipal.

e) En los casos en que se llega a este acuerdo, los documentos en que se concreta y formaliza sirven de base para una reconsideración de las actuaciones en curso, para el inicio de una revisión de los documentos de planeamiento que las amparaban, o para una reconsideración de los sistemas y mecanismos de ejecución previstos (MANGADA SAMAIN, Eduardo, 1981, VI)

El éxito que supuso la firma de estos convenios se vió empañado por la tentación constante a su utilización, a pesar de constituir un instrumento discutido por su opacidad, ausencia de legitimación legal y difícil engarce con el planeamiento general: "no era posible - destaca Jesús Gago - producir y proporcionar incesantemente versiones "anticipadas" para cada una de las demandas surgidas al hilo de la gestión, cualquiera que fuese la magnitud, naturaleza y alcance de las mismas, sin comprometer con ello no ya la coherencia, sino incluso el ceñido plazo previsto para la culminación del Plan. Con repetida frecuencia, el desajuste tendía a solventarse en la negociación mediante el recurso a la mera consideración cuantitativa de lo que estaba en

juego, haciendo prevalecer lo inmediato (la gestión), obviando o incluso sacrificando el futuro (el Plan)" (GAGO DAVILA, Jesus, 166)

Tras el recurso constante a los convenios urbanísticos aparece una concepción del urbanismo como pacto. Para este urbanismo contractual "hacer ciudad es un pacto que establecen los diversos grupos sociales en una comunidad, un pacto dirigido y arbitrado por quienes en un momento determinado detentan el poder, porque el pueblo ha otorgado el poder a este grupo para que lo ejerza." (CANTALLOPS, Luis, 1987, 14-15)

En resumen, las especiales circunstancias en las que se redactan los Planes Generales de los primeros ochenta explican las excesivas expectativas que generaron, determinando sus contenidos y posibilidades de ejecución:

- Se conciben como instrumentos políticos, sobre los que se vuelcan no sólo expectativas sino una gran diversidad de exigencias, al constituir de hecho la expresión más global y comprensiva de la futura actuación municipal, que se pretende renovar. Se les asigna un papel que los Planes de por sí no encierran.

- Responden a una preocupación prioritaria por la "gestión" y por los procedimientos de contrarrestar en cada

caso y lugar los efectos de decisiones anteriores, en definitiva del urbanismo heredado. En esta línea se desarrollan una gran variedad de ingeniosos mecanismos que intentan llevar a sus máximas consecuencias los objetivos y principios de una avanzada legislación urbanística en la que contrastan esas "declaraciones" con unos insuficientes mecanismos de gestión, concebidos fundamentalmente para responder y aplicarse en situaciones de crecimiento urbano y apenas para hacer frente a la transformación interna de las ciudades. (LEIRA, Eduardo, 1990, 160)

### 2.2.7. LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCION

Paralelamente a una reflexión socio-política preconizada por el modelo de austeridad, se asiste a una lectura morfotipológica de la ciudad, destacando sus valores estéticos y singulares. A mediados de los años ochenta, la excisión entre ambos enfoques originó el debate entre los "planes-programa" y los "planes-imagen". Los Planes de la tercera generación fueron decantándose cada vez más hacia los segundos, más preocupados por el cuidado los espacios públicos urbanos clásicos y la arquitectura urbana asociada a ellos. (AUNTAMIENTO DE VALENCIA, 1988, 16)

Esta reducción de la tarea urbanística a sus aspectos físicos-formales fué teorizada por Rossi a finales de los años sesenta en su obra "La Arquitectura de la ciudad" en la que defiende "la forma de la ciudad, su arquitectura, como único dato básico y verificable de la realidad urbana frente a las desviaciones funcionalistas o economicistas" (LOPEZ DE LUCIO, Ramón, 1993, 63) Como dice Damián Quero: "hoy parece emerger un concepto de ciudad que nace del deseo de belleza, que aspirando a ser totalizante rechaza sin embargo las abstracciones sistemáticas, y se descubre en sus nociones de regularidad, azar, discontinuidad, dependencia, transformación e inercia" (QUERO CASTANYS, Damián, 1985, 5)

### 2.2.7.1. Plan versus proyecto

La preocupación por la diseño urbano fué llevada hasta el extremo de negar validez a cualquier otra aportación disciplinar. En este sentido, se produce una reacción contra los métodos basados en la interdisciplinariedad en favor de ciertas propuestas intuitivas elaboradas sobre un vacío analítico. Como advierte Sánchez del Río, la mayor complejidad en el análisis y diagnóstico de la realidad urbana sólo sirve "para aumentar la dificultad de formalizar un plano-respuesta final, adecuado a la multiplicidad de problemas y conflictos previamente detectados." (SANCHEZ DEL RIO, Roger, 1982, 103)

El planteamiento morfo-tipológico surgió como reacción contra la arquitectura moderna vinculada a procesos de reorganización productiva y reconstrucción tras la II Guerra Mundial: el auge del fordismo industrial estuvo relacionado con la mejor época del movimiento moderno, que fué considerado como un estilo "ahistórico" y coherente con el sistema productivo. Durante varias décadas la urbanística sustituyó a la arquitectura quedando ésta degradada a una frívola superestructura de la planificación territorial. (PORTOGUESI, Paolo, 1981, 115)

Efectivamente, durante los años del desarrollismo económico la intervención urbana fué abordada como si fuera una intervención en el territorio. Si observamos la cartografía que

acompaña a los Planes Generales de los años sesenta, la ciudad aparece como resultado de un conjunto de extensas y difusas manchas, interrelacionadas mediante un potentísimo viario jerarquizado. Frente a esta imagen, los planes de los años ochenta grafían innumerables ámbitos que revelan la complejidad del tejido urbano existente, el incrustamiento de los escasos crecimientos en los espacios vacíos, etc. La indefinición de los planes metropolitanos se sustituye por una preocupación por la imagen "final", por la minuciosidad tipológica: a la jerarquización del plano metropolitano se opone el fragmentado plano "collage" del nuevo urbanismo. (PORTOGHESI, Paolo, 1981, 181).

El impulso postmodernista cuestionó el estilo internacional mostrándose como un signo que revela la crisis profunda de la lógica racionalista y funcional. En este sentido, se parte de una morfología incardinada en la ciudad existente (contextualismo), con un lenguaje arquitectónico más rico basado en la metáfora, en el repertorio de imágenes históricas, en el ingenio etc. (JENCKS, Charles, 1983, 35)

En consecuencia, la sustitución del paradigma científico funcionalista, justificada por la necesidad social de transformar las viejas prácticas espaciales, se realizó mediante una sospechosa restricción de su incidencia social y mediante la autolimitación del paradigma a una de sus partes constitutivas

(el diseño formal y la estética de las intervenciones). Este proceso - señala García Bellido- "¿ no pudiera ser una respuesta adaptativa de los ideólogos urbanos para conferir renovada legitimidad cultural a la práctica económica dominante de los agentes y operadores inmobiliarios que, habiendo saturado la demanda de los grandes conjuntos y urbanizaciones de la periferia del anterior paradigma "desarrollista", requieren ahora la apertura de un nuevo mercado o campo de operaciones para una demanda más solvente, más ilustrada, ofertando nuevos productos culturales en los cascos viejos de las ciudades? (GARCIA-BELLIDO, Javier, 1986, 617)

Estas dudas también son compartidas por Pablo Gigosos y Manuel Saravia cuando señalan que "en cuanto al discurso morfo-tipológico (...) si bien ha enriquecido la actividad urbanística (...) corre el riesgo de convertirse, incluso en las intervenciones más intencionadas, en un nuevo ropaje ideológico de propósitos no confesados que explicarían el carácter no precisamente neutral de esta cultura de la transformación, que parece responder más bien a las exigencias de calidad de los nuevos operadodres." (GIGOSOS, Pablo y SARAIVIA, Manuel, 1993, 49)

La ciudad existente, definida por una gran heterogeniedad social, cultural, económica, etc., se convirtió en nuevo campo de operaciones económicas apoyadas por una intervención puntual y esteticista de una arquitectura descontextualizada del entorno

urbano y del modelo urbano explicitado en el planeamiento de la tercera generación. En palabras de Jorge Seguí: "para la postmodernidad, la práctica estética de la arquitectura, ilustra el fracaso de la modernidad, es decir, el proyecto ignora tanto al sujeto urbano sobre el que actúa (la ciudad) como al modelo urbano que le da racionalidad y "utopía formal" (el Plan) ". (SEGUI, Jorge, 1992, 3)

Entre los urbanistas penetró la ideología postmoderna, basada en dos afirmaciones: la importancia de la historia y la ausencia de una Razón con mayúsculas. A este respecto, Josep Pico definió el postmodernismo como "un movimiento de deconstrucción y desenmascaramiento de la razón ilustrada como respuesta al proyecto modernista" (PICO, Josep, 40). Este ataque al pensamiento holístico fomentó la elaboración de discursos fragmentados expresados por los diversos movimientos sociales y que articulan sus propias definiciones sobre la "racionalidad social". En este sentido, David Harvey advierte sobre la dificultad de transformar un sistema social cuando desaparece la posibilidad de articular un discurso global: "if we accept that fragmented discourses are the only authentic discourses and that no unified discourse is possible, then there is no way to challenge the overall qualities at a social system" (HARVEY, David, 1992, 594)

La nueva ideología urbanística estuvo muy influida por la idea del fracaso de la Modernidad, de la Razón, lo que supone "desprestigiar a la teoría, al teorizador y a quien tiene por norma ordenar el material de la realidad según principios y reglas del pensamiento, como paso necesario y previo, o al menos simultáneo, a la acción. Es -continúa Damián Quero- como una estrategia de marginación del discurso racional, que habrá de conducir al deterioro de las capacidades de comunicación y por tanto de las posibilidades de control social del poder, que es lo que parecen buscar" (QUERO CASTANYS, Damián, 1989, 18)

Por lo tanto, si en un principio la crítica al Plan se limitaba a su metodología de elaboración - y a los supuestos científicistas que encerraba -, pronto se extendió al " Plan como proyecto global de transformación urbana (...) a toda posibilidad racional de plantear el futuro de forma coherente y colectiva" (LOPEZ DE LUCIO, Ramón, 1993, 62) Las causas de este desplazamiento -afirma López de Lucio- se encuentran tanto en el transfondo irracionalista del postmodernismo como en el ascenso de los neoliberalismos.

#### 2.2.7.2. Los Planes-programa

El protagonismo público de los Planes de la tercera generación se encuentra estrechamente relacionado a la existencia de un programa realista, así como a la existencia de mecanismos jurídicos-administrativos eficaces. Como apunta Enrique Bardají, "la coordinación entre programa temporal de formulación del planeamiento remitido, mecanismos de adquisición de suelo y programación económica para abordar la obra pública, es el cimiento que garantiza la estabilidad del edificio que se diseña desde el Plan General (...). Esto que es tan obvio y evidente (no puede haber reflexión sobre la construcción de la ciudad, si no se puede intervenir sobre la ciudad por falta de los elementos básicos, esto es, el suelo y presupuesto); sin embargo tienden sorprendentemente a olvidarse" (BARDAJÍ, Enrique, 1988, 35-36)

La limitación de los recursos públicos y privados obligó a la selección de unas determinadas prioridades en la clasificación del suelo, las infraestructuras, los equipamientos, etc. En el Plan de Vitoria se recogió una estrategia, muy frecuente en el paradigma de austeridad, en la que se otorgó una mayor importancia al acabado de las actuaciones comenzadas frente a la iniciación de nuevas ampliaciones en la ocupación del suelo: "se ha diferenciado -señala el Plan - entre la capacidad potencial total y la capacidad residencial inmediata. Se trata de afinar esta distinción y preparar el camino de lo que deberá ser un

programa razonable de prioridad en la ocupación del suelo que suponga la concentración de las actuaciones en determinados polígonos y la congelación temporal de otros. El objetivo evidente será ultimar lo comenzado y dispersar lo menos posible las iniciativas de complemento de la ciudad" (AYUNTAMIENTO DE VITORIA, 1990, 73)

El programa resulta inseparable de la cultura del Plan: el mismo dimensionado de las diversas clases de suelo (urbano, urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable) constituye un cierto "escalonamiento" temporal que se superpone a la estructura espacial propuesta por los Planes. A este respecto, el Plan de La Coruña recoge el criterio establecido por la Ley del Suelo en el que se relaciona la extensión del suelo urbanizable programado con las previsiones de desarrollo socio-económico adoptadas por el Plan (AYUNTAMIENTO DE LA CORUÑA, 1987, 37)

No obstante, si reducimos el concepto de programa al Programa de Actuación definido por la Ley del Suelo, debe señalarse su papel subsidiario tanto en la legislación urbanística como en la práctica administrativa y ,sobre todo, en la mentalidad de los planificadores. Como se reconoce en el Plan de Madrid " el Programa de Actuación aún no ha alcanzado "carta de naturaleza" en la práctica administrativa. Planos y Normas son los documentos reconocidos de un Plan General de Ordenación

Urbana. Es lógico, - continúa el Plan de Madrid - ya que fijan las "reglas de juego - y hasta ahora han venido siendo casi los únicos que se "utilizaban" de hecho en la ejecución de la ciudad, al condicionar la actuación a los particulares. En un entendimiento reduccionista del principio de subsidiaridad, la actuación pública "iba detrás" de la iniciativa privada, actuando "aquí y allá", cubriendo huecos o completando una insuficiente actuación privada" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 13)

Esta interpretación coincide con la ofrecida en el Avance de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Almería, cuando argumentaba que en el planeamiento general cabe distinguir una doble dimensión:

- De ordenanza de los regímenes y destinos del suelo y de las actividades privadas, especialmente la edificación
  
- De actuación, de creación de elementos públicos, de ejecución de la infraestructura general.

Pues bien, el Programa de Actuación es "una propuesta que se deriva exclusivamente de la segunda de las dimensiones mencionadas, lo que quiere decir que un planeamiento sin

FIGURA 2.3. LA PROGRAMACION URBANISTICA

PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE MADRID

PRIMER CUATRIENIO (1985-1988)

FINANCIACION DEL PLAN GENERAL

(MILLONES DE PESETAS 1984)

	ACCIONES/ORG. INVERSOR	AYUNTAMIENTO	ADMON. CENTRAL	COM. AUTONOMA	EMP. SER. BASICO	PRIVADOS	TOTALES						
1	INFR. TRANSPORTE Y VIARIO	9.488	22.0%	64.277	80.7%	2.755	6.2%	0	0.0%	0	0.0%	76.520	43.2%
	% S/TOTAL TRANSP./VIARIO	12.4%		84.0%		3.6%		0.0%		0.0%		100.0%	
2	INFRAESTRUCTURAS BASICAS	896	2.1%	1.910	2.4%	0	0.0%	6.246	100.0%	0	0.0%	9.052	5.1%
	% S/TOTAL INFR. BASICAS	9.9%		21.1%		0.0%		69.0%		0.0%		100.0%	
3	EQUIPAMIENTOS	6.812	15.8%	11.098	13.9%	1.664	3.7%	0	0.0%	0	0.0%	19.574	11.1%
	% S/TOTAL EQUIPAMIENTOS	34.8%		56.7%		8.5%		0.0%		0.0%		100.0%	
4	ESP. LIBRES/ZONAS VERDES	5.182	12.0%	2.358	3.0%	1.766	4.0%	0	0.0%	398	12.4%	9.704	5.5%
	% S/TOTAL E. LIBRES/ Z.V.	53.4%		24.3%		18.2%		0.0%		4.1%		100.0%	
5	ACTIVIDAD ECONOMICA	2.599	6.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2.816	87.6%	5.415	3.1%
	% S/TOTAL ACT. ECONOMICA	48.0%		0.0%		0.0%		0.0%		52.0%		100.0%	
6	VIVIENDA	1.256	2.9%	0	0.0%	38.420	86.1%	0	0.0%	0	0.0%	39.676	22.4%
	% S/TOTAL VIVIENDA	3.2%		0.0%		96.8%		0.0%		0.0%		100.0%	
*	ADQUISICION DE SUELO	13.313	30.8%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	13.313	7.5%
	% S/TOTAL ADQ. SUELO	100.0%		0.0%		0.0%		0.0%		0.0%		100.0%	
*	OBRAS DE URBANIZACION	3.677	8.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	3.677	2.1%
	% S/TOTAL O. URBANIZACION	100.0%		0.0%		0.0%		0.0%		0.0%		100.0%	
***	TOTAL P.G.O.U.M.***	43.223	100.0%	79.643	100.0%	44.605	100.0%	6.246	100.0%	3.214	100.0%	176.931	100.0%
	% S/TOTAL P.G.O.U.M.	24.4%		45.0%		25.2%		3.5%		1.8%		100.0%	

FUENTE: Ayuntamiento de Madrid, 1985

Programa de Actuación no es un planeamiento inútil o con pocas posibilidades de eficacia, ya que el papel del planeamiento como instrumento regulador de las condiciones y procedimientos del desarrollo urbano y la edificación se mantienen plenamente. (AYUNTAMIENTO DE ALMERIA, 1986, 125)

No obstante, el Plan de Madrid otorga una gran relevancia al Programa de Actuación al que se le encomiendan las siguientes funciones:

- Responder al mandato legal del art. 41.1. del Reglamento de Planeamiento de explicitar los objetivos y criterios perseguidos con las propuestas de ejecución, que sirva precisamente como marco y explicación de que y porqué se proponen, es decir, lo que se denomina estrategia de ejecución de la ciudad

- Inventariar las acciones de inversión, estableciendo sus características y costos de forma individualizada y por tipos, aportando criterios de como han de ejecutarse para mejor alcanzar los objetivos de ordenación, apenas considerados hasta ahora por organismos con competencias sectoriales.

- Seleccionar en ese inventariado de acciones necesarias aquellas propuestas mediante las cuales puede

alcanzarse mejor y más deprisa el gran objetivo estratégico de transformación de la ciudad, apoyándose no sólo en la consecución misma de esas acciones, sino en sus efectos.

- Hacer una selección, en principio optimizadora, de acciones que en cada sector de inversión y correspondiendo a los distintos organismos responsables, cubran los respectivos techos de capacidad inversora con que previsiblemente contarán en cada cuatrienio.

- Ofrecer dentro del propio Programa, opciones eventualmente alternativas que permitan a esos organismos aplicarlo con la flexibilidad consecuente con los criterios de oportunidad y coyuntualidad que marcan de hecho, cada año, la confección de los sucesivos Presupuestos.

- Ofrecer las directrices, instrucciones y recomendaciones que faciliten la elaboración del Presupuestos, concibiendo y consiguientemente "ofreciendo" el Programa como "puente" entre la atemporalidad de las propuestas de ordenación y la concreción, cada año, de las expresas decisiones de inversión recogidas en aquéllos.

- Ofrecer nuevas modalidades de intervención que permitan, mediante la difícil pero necesaria coordinación intersectorial e interadministrativa una mejora de los

resultados concretos de lo que se ejecute. En consecuencia, para ello, contribuir a sentar las bases para facilitar esa coordinación, como elemento esencial de la ejecución de la ciudad. (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 11)

Las posibilidades que se advierten en esta definición del Programa de Actuación requerían de una potente voluntad política que superase la ausencia de tradición administrativa y la debilidad legal de su instrumentación. La dificultad para introducir en el urbanismo español no es otra que la de dificultad para implantar la "cultura del plan". En este sentido, la ausencia de una real participación en la política local (los mecanismos de representación acaban reduciéndose al voto periódico cuatrienal) contribuyeron a que el mencionado carácter subsidiario de la programación fuera, además, un hecho político: la renuncia a la transformación social de la ciudad.

Una vez instaurada la legitimidad democrática, la intervención en la ciudad se limitó, con escasas excepciones, a la elaboración de un discurso formalista utilizado como jerga reforzadora de un grupo profesional y liberado de la presión social de los movimientos urbanos. Como señala Jose Manuel Naredo, "la amplitud sin precedentes de la megalópolis y la consiguiente dificultad de modificarla, convergió con una crisis general de la voluntad de planificar unida al destierro de todo radicalismo que impuso el pacto político en favor de la

democracia: se trataba de gestionar mejor la realidad más que de cambiarla." (NAREDO, José Manuel, 1988, 20)

Como analizaremos más adelante el protagonismo de los planes-imagen trasluce una renuncia a la intervención en el sentido de abordar el problema de la desigualdad social/espacial en la ciudad, produciéndose una quiebra del proyecto social emancipatorio, que ha empobrecido y vaciado de contenido la práctica del planeamiento urbano a medida que transcurre la década de los ochenta.

### 2.2.7.3. Los Planes-imagen

Ante el agotamiento de la reflexión crítica y su dificultad para plasmarse en proposiciones concretas y "positivas", los arquitectos urbanistas volvieron su mirada a la tradición de los planes de geométricos y la intervención física del siglo XVIII. Como escribe Daniel Zarza " la lectura del territorio a través de mapas, dibujos y planos, la reivindicación del estudio de lo físico, del hecho urbano a partir de lo construido, del análisis a partir de lo propositivo para actuar desde los instrumentos de siempre, forma parte de la nueva ideología urbana del que se ha dado en llamar "urbanismo urbano" o "generación de los planes de los 80" (ZARZA, Daniel, 1985, 171)

Renace la figura del planificador/artista que reclama la libertad perdida en el Movimiento Moderno y en la planificación metropolitana. Agotada la justificación científico-social, la tarea del planificador se centró en " descubrir lo específico de cada ciudad, cada barrio o situación urbana frente a la lógica política o la razón urbana de nuestra sociedad urbano industrial". (QUERO CASTANYS, Damián, 1991, 13)

La producción de monstruosas periferias, uniformes, repitiendo hasta el infinito las mismas formas en cualquier ciudad del mundo, reforzó la posición del urbanista que entendía su oficio como "arte" que captase la singularidad del "sitio",

lo concreto de un lugar, para extraer todas las posibilidades que posee su carácter único e irrepetible. La búsqueda de la singularidad de cada lugar, de cada ciudad, se convierte en un objetivo principal. Como apunta Jose Maria Ezquiaga, "no existe una carta de Atenas del nuevo enfoque urbanístico y ello seguramente es un hecho afortunado, ya que para asentar con solidez una nueva forma de hacer ciudad, no se trata tanto de la sustitución de unos principios por otros -que, en definitiva, estarían igualmente sometidos a los vaivenes de las modas intelectuales- como de la recuperación de un oficio que obligue a plantearse como "trabajo" específicos problemas que de otra forma serían eludidos, olvidados o resueltos torpe y apresuradamente (EZQUIAGA, Jose María, 1988, 9)

En este sentido, se llegó a cuestionar, incluso, la figura del Plan General por ser un instrumento esencialmente conservador, que tiende a la homogeneidad, al igualitarismo y a la anulación de la innovación. Al mismo tiempo se reivindica el "derecho a la diferencia", apareciendo lo que Mauricio Marceloni denomina la "ciudad firmada" (los espacios de los grandes proyectos rubricados por prestigiosas firmas) que contrasta con la "ciudad sin firma" (la periferia descualificada). Respecto a la primera, Nuno Portas distinguía dos grandes familias conceptuales en la arquitectura a principios de la década de los ochenta, especialmente preocupadas por el tratamiento del espacio público:

a) Una primera que privilegia criterios de monumentalidad, por acentuación de la singularidad y la espectacularidad, a veces escenográfica, recuperando formalismos de la experiencia clásica, barroca, neoclásica, etc. En Madrid, la recuperación del trazado como herramienta de diseño ha ido vehiculizada a través de cierta fascinación por las formas clásicas de construcción de la ciudad o de moldeamiento de territorio: romanas (Parque Lineal del Manzanares), barrocas (Teatinos); o decimonómicas (Madrid-Sur). (EZQUIAGA DOMINGUEZ, José Maria, 1988, 13)

b) Una segunda familia que prima la búsqueda de soluciones más bien "morfológicas" de continuidad con las tramas de edificaciones existentes, la elección de tipologías que permitieran cierta autofinanciación y adaptaciones por los usuarios o pequeños promotores. Este método de recomposición morfológica adoptó un lenguaje similar al utilizado por la medicina - "suturar", "coser", etc.- en el que la arquitectura se ofrece como remedio para resolver la degradación de los bordes urbanos, olvidados por un crecimiento a saltos.

En ambas tendencias, se confirma la hegemonía de los planes-imagen, al entenderse que las cuestiones de forma son decisivas para lo que es la construcción del imaginario colectivo, del uso

y disfrute de la ciudad. Por ello, no resulta suficiente obtener más parques, más equipamientos, etc. El valor social que poseen determinados ámbitos (Museos, Catedrales, Avenidas, etc.) tiene una importancia inconmensurable. De ahí que la relevancia del arte en la vida urbana no resulta una cuestión de segundo plano, sino que constituye - desde esta perspectiva - el objeto más específico de la disciplina urbanística.

La generalización de un urbanismo cada vez más preocupado por aspectos formales traslucía, por otra parte, una contundente hegemonía de las profesiones técnicas. Como señala Luis Cantallops, " la toma en consideración del diseño urbano no es una nueva cabriola de los técnicos, sino algo más profundo que confirma la máxima de que "quien puede" hace ciudad. El desplazamiento de poder que se ha producido en nuestra comunidad a lo largo del último decenio sería una de las motivaciones profundas del giro experimentado por el planeamiento general" (CANTALLOPS I VALERI, Luis, 1988, 7)

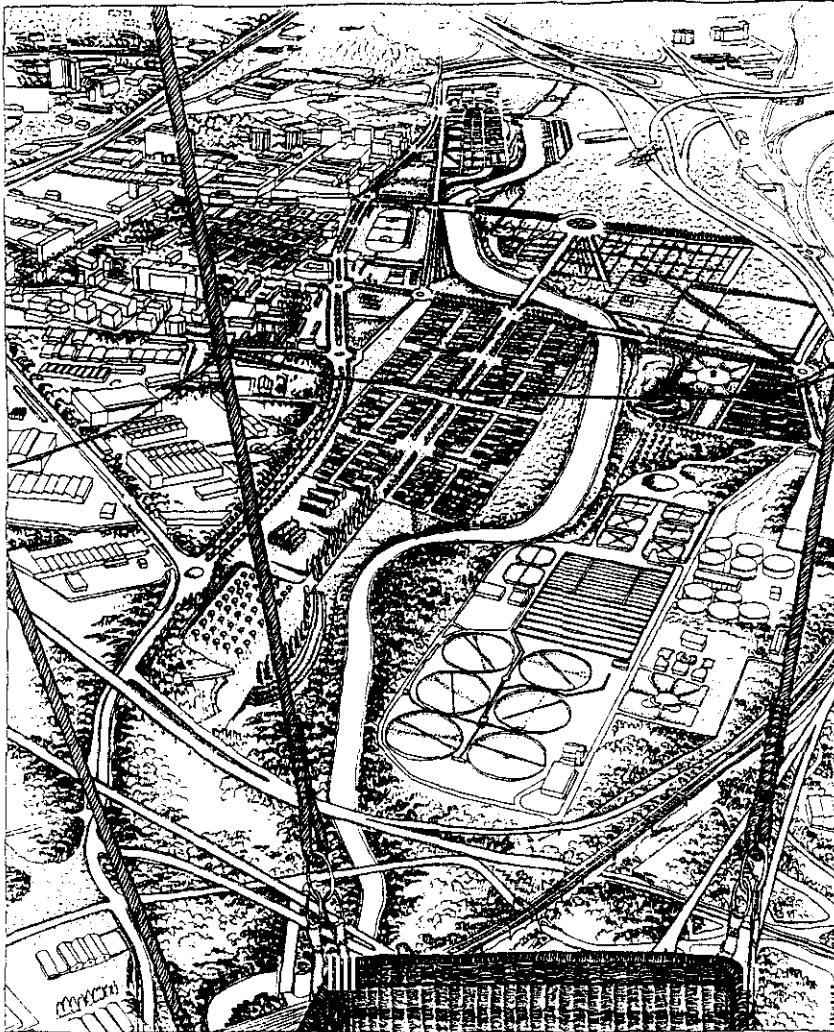
Nos encontramos, pues, ante la recuperación de un instrumento de intervención decimonónico que, como señala Ramón López de Lucio, se basa en "el dibujo de una ciudad todavía compacta y continua, donde un único operador público -el Ayuntamiento- da paso al ir urbanizando las calles, a las actuaciones múltiples y puntuales de los propietarios de suelo, que constituyen sus edificios ateniéndose a unas pocas reglas

elementales (altura, número de plantas, fondo edificado). Ciudad donde no se prevén de forma efectiva equipamientos públicos, ni contribución a los gastos de urbanización, ni discriminación de actividades (ya se encargaría la realidad de "zonificar" en función de los precios del suelo de cada parte del ensanche" (LOPEZ DE LUCIO, Ramón, 1993, 64)

a) El urbanista como mercader de perspectivas

La vieja tradición de la "obra pública y trazado" se reafirma y el urbanismo aparece como un diálogo entre aquellos capaces de proponer sugerentes imágenes, mediante un abusivo recurso a las técnicas de representación gráfica. Como apunta José María Ezquiaga, "una consecuencia del manejo de la técnica del trazado ha sido la recuperación de la geometría y la planimetría. El perfil aparece como un documento rutinario de trabajo y el moldeamiento del suelo en la tercera dimensión se configura como un recurso adicional en el proceso de cualificación del plano." (EZQUIAGA, Jose Maria, 1988, 13)

FIGURA 2.4. URBANISMO E IMAGEN: EL PARQUE LINEAL DEL MANZANARES



FUENTE: Ayuntamiento de Madrid, 1988

En contra de lo que se ha afirmado reiteradamente, la utilidad de éstas imágenes nada tiene que ver con la voluntad de facilitar la información y participación de los ciudadanos sobre las intervenciones propuestas en su ciudad, más bien constituyen una parte importante de la parafernalia que acompaña a las grandes compañías publicitarias, (publicaciones, medios audiovisuales, exposiciones etc.,) tendentes a la anulación de la crítica: "ver la exposición de Madrid -señala Solá Morales, respecto a la exposición del Avance del Plan de Madrid celebrada en el cuartel de Conde Duque- es como asistir a un mitin urbanístico, a uno de esos mítines en los que hablaba siempre la tribuna, quien a la vez, respondía también sin desmayo, a todas las preguntas, vinieran de cualquier parte, con locuacidad sistemática" (SOLA-MORALES I RUBIO, Manuel, 1982, 32)

La utilización de las modernas técnicas de publicidad y la profusión de "imágenes" espaciales (que prometen nuevas y bellas escenografías urbanas) constituyen fenómenos característicos del capitalismo de consumo, preocupado por la apariencia y la "venta" del producto político-urbanístico. En este contexto, ya "no se trata de desvelar el significado último de las actuaciones previstas a través del ensayo de su formalización, sino más bien de ofrecer una imagen única y engañosa de la realidad, escamoteando las más veces los auténticos problemas y con ánimo de producir seducción y demandar la adscripción a esa única

propuesta sugestivamente presentada." (DEPARTAMENTO DE URBANISMO DE LA E.T.S. DE ARQUITECTURA DE SEVILLA, 1986, 79)

El derroche de medios de representación - denuncia Fernando de Terán- define un tipo de urbanista "mercader de perspectivas" que, al no controlar todas las variables que garanticen la ejecución de sus propuestas, centra sus esfuerzos en la calidad de diseño, abandonando temas tan importantes como la gestión jurídico-económica ineludible, por otra parte, para materializar estas propuestas formales. Así, los instrumentos y las técnicas diferenciales de determinados colectivos profesionales se sobrevaloran de manera acrítica, obviando el análisis de las transformaciones económicas y sociales ocurridas en los espacios donde pretenden intervenir. Algunos autores denunciaron este hecho y abogaron la necesaria comprensión de los cambios de naturaleza económica, social, etc., antes de proyectar físicamente en la ciudad:(6) "hay que abrirse y olvidarse un poco del "lápiz", de manejar las escalas -hay aquí deformaciones profesionales y un cierto despotismo ilustrado-. Hay que abrirse más a la comprensión de los cambios que se están produciendo en la ciudad. Y el "lápiz" después al dibujar". (PRATS, Fernando, 1984, 132)

El esfuerzo planificador se limitó - cada vez más - en el diseño tradicional, incurriendo en lo que Amando de Miguel denomina determinismo arquitectónico: la convicción de que las

ciudades y la vida urbana son consecuencia inmediata del modo como los arquitectos trazan y "califican" los planes urbanísticos (DE MIGUEL, Amando, 1981, 136). En este sentido, la práctica del diseño resulta claramente insuficiente, si se elabora sobre un mero ejercicio ordenador de volúmenes físico. Como señala Francisco Arola, "el diseño debiera comportar un conocimiento tanto de los factores sociales y económicos como de los técnicos e institucionales que determinan la construcción de la ciudad. Esto incluye también una comprensión de las diferentes escalas de valor de los diversos grupos sociales que entran en conflicto entre ellos y en su entorno. (...) No será suficiente -continúa el autor- actuar como un buen diseñador convencional, sino que además existirá la obligación de entender de otros problemas que el diseño tradicional no es capaz de solucionar y que tendrá que motivar la consciencia del urbanista en la búsqueda y desarrollo posterior de nuevas metodologías de diseño de "espectro más amplio". Y esto sobre todo porque la sociedad, a causa de su creciente complejidad, exige alternativas más elaboradas" (AROLA CORONAS, Francisco, 1985, 6)

b) La forma urbana y la voluntad del Príncipe.

El énfasis por la forma surgió en un determinado contexto histórico y social muy influido por el fuerte rechazo a los resultados urbanos del paradigma funcionalista. Se ha teorizado sobre la relación entre forma urbana y política, rechazando el carácter exclusivamente estético de aquella. Tanto es así que se llegó a concebir la forma urbana "como un problema público y político". (EZQUIAGA DOMINGUEZ, Jose María, 1988, 58) Se insiste en que la ciudad es "trazado urbano, tipologías escenario, en fin, de una determinada forma de vida en común (...) Por lo tanto, el diseño urbano es un instrumento de intervención municipal, en primer lugar para hacerlo inteligible a los ciudadanos y posteriormente para poder formalizar las decisiones políticas" (AYUNTAMIENTO DE ALMERIA, 1986, 74,)

Si bien el enfoque morfo-tipológico conectó con los movimientos sociales y políticos más progresistas (preocupados por la destrucción de la ciudad histórica), pronto dejó de constituir una referencia para la transformación social de la ciudad. El interés político de la forma urbana remite, más bien, a la añoranza del espacio del Príncipe renacentista, en el que el urbanista no registraba ninguna resistencia al ejercicio de su oficio. De ahí el fracaso del diseño urbano en un Estado con una estricta regulación de la propiedad privada:

"La configuración geométrica del Espacio, la capacidad de su transformación utópica y proyectual se ha visto condicionada por la viabilidad de la oportuna gestión-transformación de sus propiedades por cuestiones jurídico-formales; todo ello en un Estado de Derecho que no es el de los Príncipes renacentistas, que lo moldeaban a su entero deseo, y del que muchos utopistas del diseño añorarían poder disponer para su libertad decisional" (GARCIA-BELLIDO, Javier, 1989, 181)

Dentro de la generación de profesionales que asesoraron al movimiento vecinal y protagonizaron la revisión del planeamiento de los primeros ochenta se asistió a un decantamiento hacia opciones formalistas. No obstante, existen voces que destacan la importancia de la gestión urbanística. Si bien cultura urbanística a mediados de los años ochenta asumió como un objetivo prioritario el diseño de espacio más bellos, los problemas jurídicos y económicos no se abordaron con la misma resolución y ello afectó -quiérase o no- a las cuestiones de forma. A este respecto, o se trabajan todas las variables (económicas, políticas, sociales, jurídicas, etc.) para que un proyecto sea ejecutable o no se hará o se cambiará. Como apunta Enrique Bardají, "el discurso del planificador ha tenido en innumerables ocasiones a discurrir por un camino paralelo e impermeable al de las verdaderas decisiones de transformación. Convicción subjetiva de lo deseable para la ciudad, cuando no

disciplente distanciamiento ilustrado, han impregnado actitudes de planeamiento que no han interiorizado los componentes jurídicos, sociales, económicos y políticos de las acciones de construcción y transformación de la ciudad" (BARDAJI, Enrique, 1988, 36)

Por otra parte, la estricta separación de funciones entre el político y el técnico, que caracterizó la práctica urbanística tras las primeras elecciones municipales, contribuyó a la especialización de la élite urbanística y a la profundización de la reducción disciplinar de la urbanística. En este sentido, Sanchez Casas diagnostica tres claras limitaciones inherentes al ejercicio de un diseño urbano que no tiene en cuenta el contexto económico, jurídico y social:

a) Un simple cambio en la propiedad del suelo puede echar por tierra la operatividad de un diseño por muy concreto que éste sea.

b) La concreción del diseño como operación ligada a la aportación del arquitecto a la construcción de la ciudad nos remite al problema del arquitecto como grupo de presión social y élite cultural.

c) La experiencia muestra la dificultad de los ciudadanos en captar las imágenes pormenorizadas que el

Plan propone. El ciudadano tiene o puede tener una imagen de su barrio pero no de la ciudad como un todo, porque está fuera de su vida cotidiana. Es una imagen que sólo es manejada por los técnicos por mucho que descendamos en el detalle de sus dibujos. (SANCHEZ-CASAS PADILLA, Carlos, 1984, 155)

De esta manera, se pone de manifiesto una cierta intención ilustrada en los grandes proyectos urbanos, que constiuyen un magnífico instrumento discrecional en beneficio de la nueva clase política.(7) En palabras de Aldo Rossi: " si la arquitectura es la construcción de la ciudad, ¿ como puede estar ausente de esta construcción lo que constituye su momento, la política? (...) Nosotros, no sólo afirmamos el lazo político, sino que, al contrario, sostenemos la preeminencia de este lazo y precisamente su carácter decisivo" (ROSSI, Aldo, 1971, 232)

#### 2.2.7.4. El Proyecto urbano

La dificultad de conocer e intervenir en el conjunto de la ciudad llevó a la formulación del "proyecto urbano" que opta por la intervención selectiva, referida a un tiempo y a un lugar, aunque producida desde la comprensión integral del territorio. (EZQUIAGA DOMINGUEZ, José María, 1991, 100) En lugar de perderse en una batería de acciones indiscriminadas y no selectivas, se prefirió escoger grandes acciones que desencadenen procesos de difusión recualificadores.

Desde el Plan de Madrid se reivindicó el proyecto urbano a gran escala, es decir, aquellas actuaciones potentes en el territorio que concentran la inversión pública. Posteriormente, el Plan de Sevilla recuperó un instrumento olvidado en los primeros planes de los años ochenta: el Plan de estructura, que permitía definir aquello que era importante a largo plazo. Se entendió que no era necesario intervenir en toda la ciudad, sino que bastaba con definir los pocos elementos en los que la ciudad se jugaba su futuro.

De esta forma, se recupera el planeamiento de estructura no en términos aritméticos (flujos, estándares, etc.) sino en términos geométricos, de trazado urbano. Como advierten Pablo Gigoso y Manuel Saravia "cuando mayor es la ciudad más necesario se hace este método selectivo, para evitar los riesgos de una

peligrosa discontinuidad entre la determinación detallada de las partes y los objetivos generales del plan. Se recupera así la noción de estructura del planeamiento de los años 60-70, manteniendo su carácter estratégico, pero cargándola, a tono con los nuevos tiempos de "responsabilidad morfotipológica" (GIGOSOS, Pablo y SARAVIA, Manuel, 1993, 46)

La recuperación del plan de estructura implica la introducción de una metodología ajena al paradigma urbanístico de austeridad arbitrándose una solución más ecléctica, basada en "la complementariedad de las aproximaciones arriba/abajo, características del planeamiento tecnocrático, con las aproximaciones abajo/arriba, que permiten incorporar la experiencia ciudadana, así como introducir el criterio de calidad arquitectónica en la ordenación" (EZQUIAGA, José María, 1988, 9)

Si la anterior práctica urbanística, basada en una concepción jerárquica y secuencial del urbanismo (Plan General-Plan Parcial- Estudio de Detalle-Edificación), condiciona la forma urbana mediante la aplicación de coeficientes abstractos (estándares, edificabilidades, etc.), la escala intermedia viene a recuperar la posibilidad de control sobre dicha forma urbana. Por lo tanto, la escala intermedia se convierte en el ámbito preferido de actuación: frente al planeamiento general y la arquitectura, el proyecto urbano aparece como la solución más adecuada para ofrecer soluciones a los desajustes urbanos

("comprensión" del lugar). Como destaca Manuel Sola-Morales, "el proyecto urbano es partir de la geografía de la ciudad, de sus solicitudes y sugerencias, e introducir con la arquitectura elementos que den forma al sitio. Proyecto urbano -continúa el autor- es confiar más en la complejidad de la obra a hacer que en la simplificación racional de la estructura urbana. Es también trabajar en forma inductiva, generalizando lo particular, lo estratégico, local, lo generativo, lo modélico" (SOLA-MORALES, Manuel, 1987, 22)

Jose María Ezquiaga propone distinguir este tipo de actuación de la desplanificación ( lo que supondría la acción sin freno de los intereses privados ) y de la planificación tecnocrática basada en categorías urbanísticas mensurables (estándares, zonificación, etc.). Desde este punto de vista, el Plan General poseía un valor "constitucional", garante de la seguridad jurídica y el derecho de propiedad, pero serían los proyectos o planes de escala intermedia los que "adquieren una importancia estratégica para asumir el paso de una visión general a la individualización del fragmento de ciudad y al proyecto arquitectónico sin perder en el transcurso del mismo la referencia a la globalidad". (EZQUIAGA DOMINGUEZ, José María, 1988, 55)

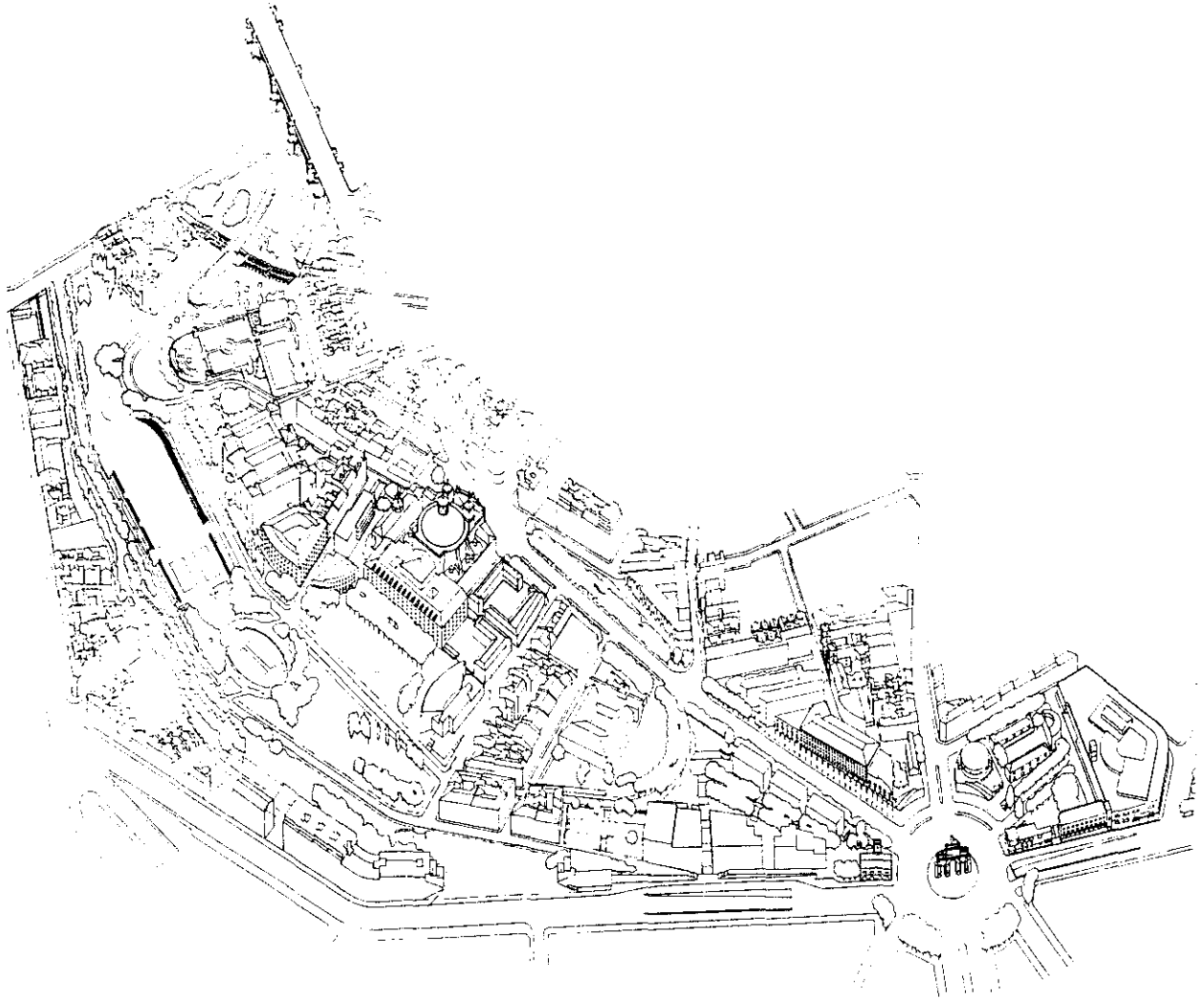
Damián Quero insiste en esta referencia global, ya que "si no hay aspiración ética de totalidad, el enunciado de una

proposición, el proyecto, no nos vale para vivir en la ciudad". (QUERO CASTANYS, Damián, 1989, 63). En la misma línea, Joan Busquets recoge la idea de "proyecto urbano" como "superación de la estéril disociación entre plan urbanístico y proyecto de arquitectura que había reducido el primero, al campo del análisis y de la zonificación y el segundo, al campo de la propuesta aislada (...) También la idea de los "Proyectos en el Plan" - continúa Joan Busquets - nace desde el compromiso entre la reivindicación del Plan como instrumento necesario en la organización social que se quiere cada vez más justa y la formulación de los temas centrales del desarrollo de una ciudad que necesitan de una verificación coyuntural" (BUSQUETS, Joan, 1992, 31-32)

La importancia de la escala intermedia se reafirma por razones de gestión, al facilitar la creación de unidades abarcables en las que se pueden materializar integralmente un conjunto de acciones. Los proyectos urbanos se reconocen en su pretensión de viabilidad física y económica, aunque necesitada de un fuerte respaldo público. En este sentido, Solá-Morales recoge cinco notas características de los proyectos urbanos más interesantes:

- 1) Efectos territoriales más allá de un área de actuación

FIGURA 2.5. EL PROYECTO URBANO: SAN FRANCISCO EL GRANDE



FUENTE: Ayuntamiento de Madrid, 1988

2) Carácter complejo e interdependiente de su contenido, superación de la monofuncionalidad (parque, vía, tipología, etc.), mezcla de usos, usuarios, ritmos temporales, y orientaciones básicas

3) Escala intermedia, susceptible de ser ejecutada totalmente en un plazo máximo de pocos años

4) Carga voluntarista de hacer arquitectura de la ciudad independientemente de la arquitectura de los edificios.

5) Componente público importante en la inversión y de los usos colectivos en el programa. (SOLA-MORALES, Manuel, 1987, 22)

Por último, la práctica del Proyecto Urbano ha sido presentada como una superación de la cultura del Plan surgida de la crítica socio-política de los primeros años ochenta. Como dice José María Ezquiaga "la respuesta fáctica (...) ha sido el oponer a esta cultura del Plan una cultura de intervención, que era justamente el único mecanismo de hacer reconciliables estos dos puntos dialécticos de la brevedad del Plan y de la necesidad de transformar la ciudad y esto tenía tres ventajas desde el protagonismo público que lo hacían asimilable a la situación del proyecto: a) la posibilidad de una unidad de actor, el urbanismo había encontrado su príncipe, b) el acortamiento de los tiempos

y, c) el tema del control unitario (EZQUIAGA, Jose María, 1987, 18)

El concepto de Proyecto urbano descrito por los autores citados aún se inscribe entre los instrumentos de intervención del paradigma de austeridad. Como se analizará más adelante, este concepto se utilizará en los paradigmas urbanísticos de la segunda mitad de los años ochenta en un contexto ideológico-político muy diferente.

### 2.3. LA REVISION DEL PLANEAMIENTO EN MADRID

El estudio de la revisión del planeamiento en Madrid resulta especialmente oportuno por su carácter de "hito" en el que se refleja, con gran claridad, la evolución del urbanismo español hacia modelos de intervención cada vez más selectivos. En el comienzo de este proceso se articuló un discurso urbanístico conforme al hegemónico paradigma de austeridad que, lentamente, fué abandonándose en la fase final de elaboración del plan, y en la posterior gestión desligada de los objetivos iniciales.

El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 sustituyó al Plan General de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Madrid del año 1963, elaborado según las determinaciones propias del planeamiento de la segunda generación:

a) Se partió de una visión metropolitana y regional, procediéndose al estudio del municipio de Madrid como centro del Estado y de una amplia subregión. Sus problemas y necesidades se situaban en un amplio entorno que sobrepasaba la Región Central, abarcando su influencia a la "subregión de la Cuenca del Tajo integrado por las provincias de Madrid, Avila, Toledo, Cuenca, Guadalajara y Segovia".

b) Respecto al dimensionamiento, el Plan se elaboró siguiendo un clásico proceso de análisis: proyección-dimensionamiento-asignación de suelo. Como consecuencia, se aventuró una hipótesis en la que se estableció la necesidad de "crear los asentamientos necesarios para una población aproximada a 5 millones de habitantes en la capital y de un millón en el resto de la comarca y zonas de descongestión". Claramente, esta proyección poblacional conllevó un sobredimensionamiento del suelo urbanable en el Area Metropolitana de Madrid.

c) Sobre la estructura orgánica de la ciudad, se asumió la teoría organicista del espacio urbano, estructurándolo en unidades completas con todos los servicios. La ciudad se fraccionó en unidades urbanas (unidad vecinal, parroquial, barrios y distritos urbanísticos), entre las que destacaba el barrio.

d) Se establece un predominio del viario en la ordenación. El paradigma funcionalista necesitó de un potente viario para poner en contacto a las distintas unidades vecinales, barrios y distritos urbanísticos, entre sí y con el núcleo central. De esta manera, las vías más importantes anteponen su función de transporte frente a cualquier otro uso. El núcleo central quedaba rodeado por el anillo constituido por el Abroñigal-vía del Manzanares y su prolongación por la carretera del Pardo. Además

se consideró otro anillo exterior y una duplicación de los accesos radiales a Madrid.

e) Se olvidó la ciudad existente entendiendo la renovación urbana, como un proceso de sustitución del caserío antiguo.

Todos estos aspectos (visión metropolitana y regional, estructuración orgánica de la ciudad, tratamiento del viario, olvido de la ciudad existente, etc.) fueron profundamente revisados por el Plan de 1985, desde los postulados del paradigma de austeridad.

### 2.3.1. LA MUNICIPALIZACION DEL URBANISMO MADRILEÑO

La Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid fué un organismo surgido dentro de un régimen autoritario que se mostró incapaz, por su misma ideología apolítica y tecnocrática, de gestionar la problemática urbana madrileña.

En el documento "Criterios y Objetivos para la Revisión del Plan General de Area Metropolitana de Madrid" se elaboró un crítica a la política centralista y expansionista de COPLACO, únicamente preocupada por las condiciones de producción urbana mientras se descuidaban las cuestiones vinculadas al consumo colectivo de los equipamientos urbanos:

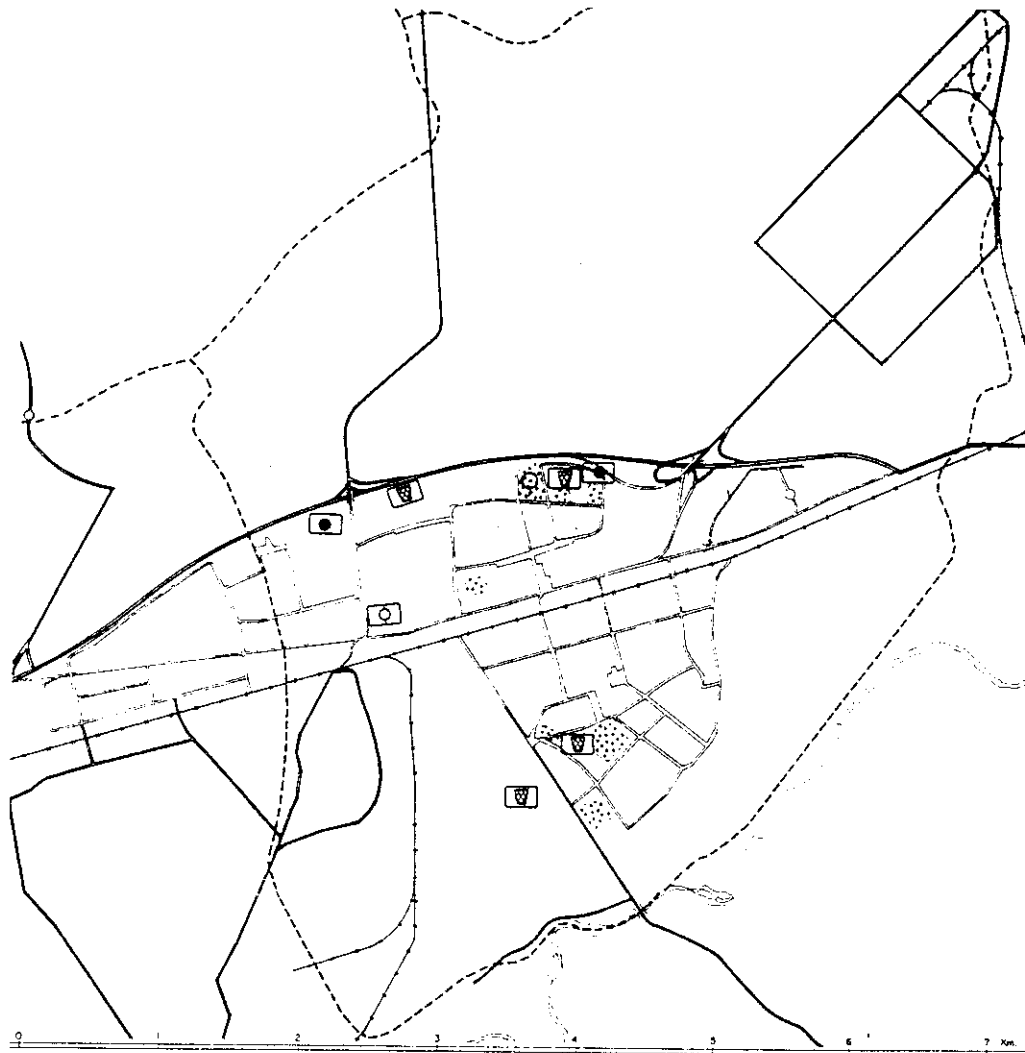
"La política urbanística subyacente en el desarrollo del Area Metropolitana fue (...) de claro apoyo a las funciones productivas, o mejor dicho, a los intereses que las utilizaban. Y lo fue, además con un doble sesgo muy acusado. En primer lugar, el sesgo propio de una Administración en la que estaba fuertemente centralizada la definición, administración y prestación de servicios que en otros lugares tienen carácter nítidamente local. Y, en segundo lugar, por un también fortísimo apoyo, especialmente en una segunda etapa, a aquella parte de la producción especializada en la fabricación y o






transformación de la ciudad. (...) El resultado neto de lo anterior repercute claramente sobre la actual realidad metropolitana. Se han desatendido las condiciones residenciales. Se han implantado unas pautas de equipamiento y servicio alejadas de las expectativas y prioridades de sus usuarios. Y se ha creado la imagen, respaldada por las acciones del sector público, de que la política urbana tenía como principal objetivo la gestión de la extensión y crecimiento de la reproducción de la ciudad, relegando casi al olvido el que la política urbana tiene como objeto la totalidad de la ciudad y no sólo lo que a la ciudad existente se le añade con su crecimiento" (DIPUTACION DE MADRID, 1982, 41)

No obstante, las últimas actuaciones de la Administración Metropolitana, impulsadas por el consenso político surgido tras los Pactos de la Moncloa, se caracterizaron por un intento renovador. En este contexto, surgieron los Programas de Acciones Inmediatas que fueron elaborados desde la creencia en el planeamiento como instrumento eficaz para incidir sobre la realidad urbana. Como apunta Bernardo Yncenga "los PAI se concibieron como una operación rápida, novedosa y cargada de intenciones innovadoras. Exigían una movilización técnica, profesional, institucional y política extraordinaria. Y se presentaron como la operación-redención del planeamiento" (YNCENGA, Bernardo, 1981, 19)

Estos Programas de Acciones Inmediatas fueron convirtiéndose en un extenso pliego de reivindicaciones que asustaron a los nuevos municipales, por lo que su influencia se redujo a constituir una valiosísima fuente de información, posteriormente utilizada en la redacción de los futuros Planes Generales (8). Como reconoce la Memoria del Participación del Plan General de Madrid de 1985 : "los PAI -señala la Memoria de Participación - además de proporcionar un excelente fondo de información al nuevo Plan, en tanto han pulsado, al menos parcialmente, la opinión de los vecinos mediante el proceso de participación que se dió durante su redacción. Dicho proceso tuvo el inconveniente de ser, tal vez, excesivamente abierto, sin criterios fijos de representatividad y sin un contenido concreto para esa participación, con lo cual las propuestas vecinales tendieron a convertirse en un catálogo de reivindicaciones, sin apenas avanzar en la discusión sobre las técnicas urbanísticas necesarias para evaluar dichas reivindicaciones y poner los medios encaminados a su satisfacción" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 12)

FIGURA 2.6. LOS PROGRAMAS DE ACCIONES INMEDIATAS



- JUEGOS INFANTILES 
- JARDIN RESIDENCIAL 
- PARQUE LOCAL 
- POLIDEPORTIVO 
- CAMPO DEPORTIVO 

FUENTE: PAI de Torrejón de Ardoz, COPLACO, 1982

Una vez aprobada la Constitución de 1978 y celebradas las primeras elecciones municipales se cuestionó, por los Ayuntamientos del Area Metropolitana de Madrid, la legitimidad de COPLACO para revisar el Plan General de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid de 1963. Aunque la revisión del planeamiento no constituyó objeto prioritario en el programa electoral del PSOE, ni del PCE, pronto se mostró la conveniencia de asumir las competencias que COPLACO detentaba. Por ello, se rechazó "la existencia de cualquier organismo de la Administración Central que pueda arrogarse el establecimiento de lo que les "conviene" a los Ayuntamientos, y ello porque las decisiones de planificación urbana son decisiones fundamentalmente políticas". (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1981, 7)

Este espíritu rupturista respecto al planeamiento anterior se materializó en la creación del Consejo de Municipios Metropolitanos el 17 de Julio de 1980, con carácter político voluntario claramente enfrentado a la Administración Metropolitana. Pero este hecho forzó al Gobierno del Estado a promulgar el Decreto-Ley 11/1980, de 26 de Diciembre, sobre revisión del Plan General de 1963, disolviéndose el ambiente de consenso y participación. A este respecto, Fernando de Terán escribió lo siguiente: "la izquierda estimó preferible romper la imagen consensual, minimizar el papel de dicho órgano

metropolitano y potenciar el de los municipios, exaltando la validez y viabilidad de un nuevo camino de planeamiento sin modelo metropolitano previo. El Decreto-Ley de Septiembre de 1980 es un simple y precario compromiso para no llegar a una situación de ruptura total" (TERAN TROYANO, Fernando de, 1981, 10).

El Decreto Ley 11/1980 desintegra la revisión del Plan General de 1963 en dos niveles:

a) Por un lado, se crea una nueva figura, las Directrices Metropolitanas, que cubren aspectos de población, empleo, equipamiento, infraestructura y medio físico, sin entrar en temas de exclusiva competencia municipal.

b) Por otro, la coordinación de los Planes Generales fue confiada a un débil sistema de "compatibilización", lo que en realidad supuso la anulación del referente metropolitano. Se pretendía reconstruir municipio a municipio la complicada planificación del Area Metropolitana de Madrid, con objeto de ofrecer una mejor respuesta a los requerimientos sociales y políticos formulados desde asociaciones de vecinos y desde los partidos de izquierda. (9)

Esta solución fué muy criticada por quienes aún defendían el planeamiento metropolitano y la preminencia de las instancias técnico-legales sobre la coyuntura política. Desde esta perspectiva, la promulgación del Real Decreto-Ley 11/1.980 responde a unas especiales circunstancias de reparto de poder político en un determinado momento. Como señala el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, su objetivo fue "sustraer del contexto de la Ley del Suelo la revisión del planeamiento del Area Metropolitana al objeto de eludir la redacción de un Plan Territorial que pudiera implicar la imposición de una servidumbre a los municipios. En sustitución a este Plan Territorial se dispuso la elaboración de unas Directrices de planeamiento metropolitano que pretendían suplir, de algún modo, la ausencia de esa necesaria ordenación territorial" (COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID, 1993, 96)

## 2.3.2. LA ELABORACION DEL PLAN DE MADRID: CONSOLIDACION Y DECADENCIA DEL MODELO DE AUSTERIDAD

### 2.3.2.1. Aportaciones analíticas iniciales.

Los primeros documentos "Criterios y objetivos para la revisión del Plan General en el Municipio de Madrid" y "Diagnóstico" se encuadran dentro del paradigma de austeridad, que trató de formular un planeamiento para la crisis económica.

Tras la elección del primer Ayuntamiento democrático, se encarga el citado "Criterios y objetivos ...", que fue calificado como punto de inflexión entre la cultura urbanística surgida en la oposición al franquismo y un nuevo urbanismo propositivo. En este documento, se justifica la Revisión del planeamiento metropolitano, por constituir "una barrera infranqueable para abordar una nueva política urbanística, un soporte inadecuado y estrecho para permitir plasmar la nueva voluntad política de resolver los problemas" (MANGADA SAMAIN, Eduardo, 1981, VII). Los objetivos propuestos para la Revisión se relacionaban directamente con los Programas Electorales de la nueva mayoría gobernante, asumiendo las principales aportaciones del paradigma de austeridad:

1. Luchar contra la segregación social de la ciudad.
2. Proteger el patrimonio edificado.

3. Mantener y proteger el empleo industrial en el municipio de Madrid.
4. Frenar la terciarización del Centro.
5. Limitar el acceso a las áreas centrales del coche privado.
6. Defender los grandes espacios abiertos.
7. Mantener el carácter público de cualquier suelo o elemento urbano que tenga ese carácter.
8. Mejorar la calidad ambiental.
9. Reequipar la ciudad.
10. Organizar el crecimiento.
11. Limitar la nueva edificación en las áreas consolidadas.

El lenguaje utilizado en la defensa de estos objetivos muestra la pretensión de elaborar un Plan General para una determinada política urbanística, desbordando lo que tradicionalmente se esperaba de un documento técnico. De ahí que se afirmara de manera contundente que "los planes de urbanismo son algo más que documentos técnicos (...). Mediante aquéllos se adoptan decisiones que no son consecuencia deducida de premisas técnicas, no responden a una racionalidad genérica y abstracta".

En el "Diagnóstico de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid" se analizó el alcance de la crisis económica y las alternativas metodológicas para abordar la

resolución de los problemas urbanos detectados. Por un lado, se niegó la viabilidad de una posible vuelta al "desarrollismo" y por otro se estima que el dimensionamiento del conjunto de los Planes Generales municipales del Area Metropolitana se ha de abordar "desde dentro", a partir más que de las tendencias de población y empleo del propio Area Metropolitana, de la capacidad real de los agentes para satisfacer las nuevas demandas de la población:

"La conclusión fundamental que ha de servir como base para afrontar el dimensionado del Plan es que ha de hacerse, cada vez con mayor protagonismo, a partir de la dinámica interna del área metropolitana (desde dentro) y no sobre la base de estimaciones genéricas y secuenciales de incremento: de población, necesidades de empleo, necesidades de vivienda, densidades y estimación de necesidades de suelo". (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1982, 45).

Por ello,

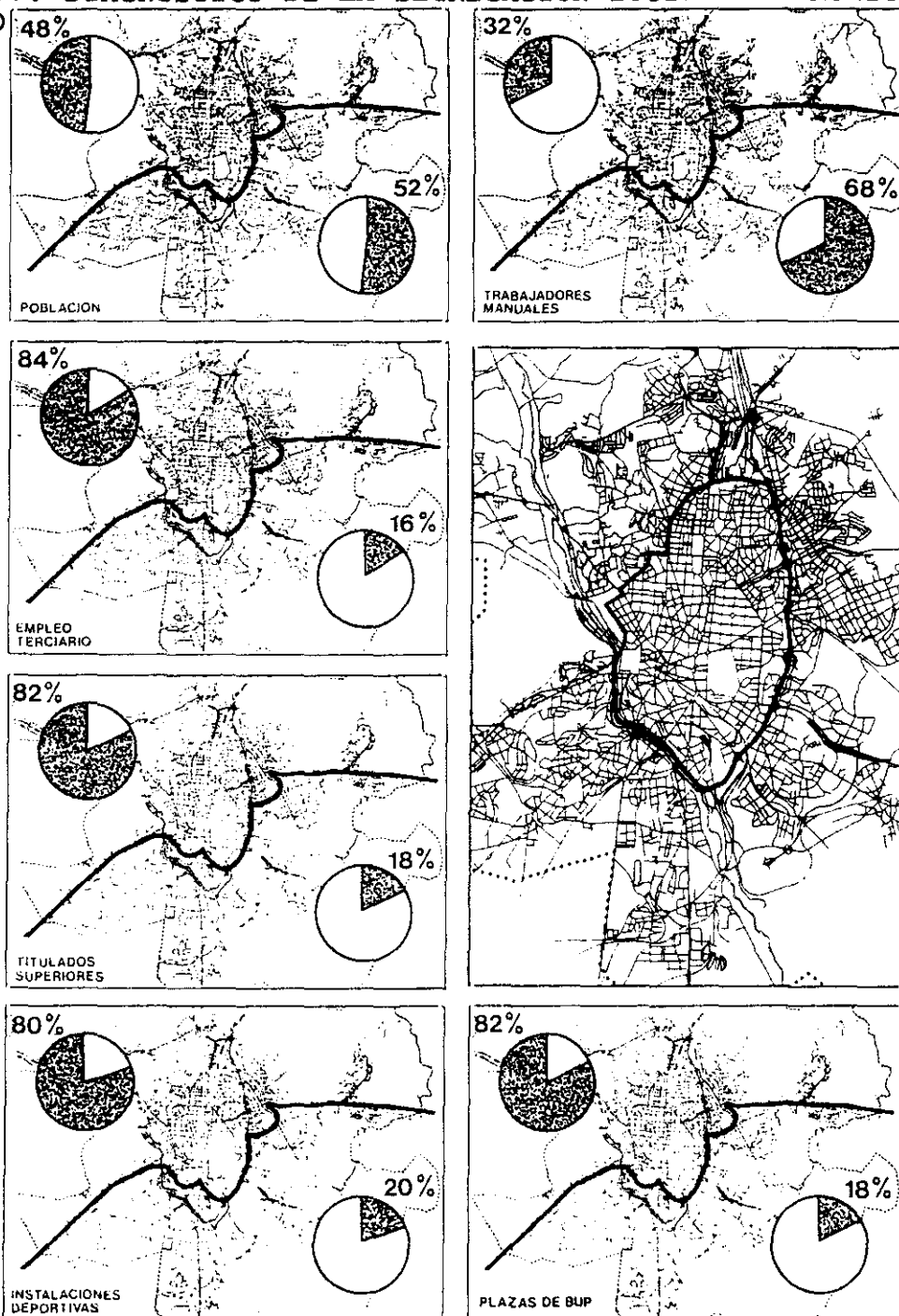
" se debe partir directamente de la propia capacidad de los sectores económicos y en especial de la capacidad de oferta del sector inmobiliario de cara a una población que aumenta sí, pero que, sobre todo, cambia en su composición interna, y ante cuyas necesidades el parque edificado ha de jugar un papel diferente respecto al que ha jugado hasta

ahora, requiriendo un incesante aumento de sus nuevas unidades productivas" (IBIDEM, 45)

El modelo de desarrollo de los años setenta se dió por concluido, así como el proceso de crecimiento económico y demográfico que originó el Area Metropolitana de Madrid. Desde una política urbanística de austeridad, se desecha "la idea de que el sector inmobiliario pudiera constituir el "motor" de la "salida" de la crisis, apoyada en consideraciones ya clásicas acuñadas en expresiones como la necesidad de "cebar la bomba" (con construcción) o de que "cuando la construcción va bien todo va bien", en la línea de políticas keynesianas reducidas a su más elemental expresión y de marcado carácter inflacionista. No sólo esa hipotética salida de la crisis es hoy plenamente rechazable. Habida cuenta de la experiencia podría afirmarse que esa "vía" implica sobredimensionar el sector inmobiliario, desviando hacia él recursos capaces degenerar mayor capacidad productiva" (IBIDEM, 47)

El nuevo Plan tendría que enfrentarse con una difícil problemática urbana de los primeros años ochenta : la destrucción de puestos de trabajo en el municipio de Madrid en un marco de reducción generalizada de la creación de empleo,

FIGURA 2.7. DIAGNOSTICO DE LA SEGREGACION SOCIAL DEL MUNICIPIO DE MADRID



FUENTE: Ayuntamiento de Madrid, Recuperar Madrid, 1982

la expulsión de hogares del municipio hacia el área metropolitana, la persistencia de la concentración de terciario en el centro, la existencia de una red de comunicaciones basada en la utilización predominante del vehículo privado, etc. A pesar de la limitación de los instrumentos propios del planeamiento urbano en la resolución de estos problemas; se entendió que el "Plan puede preparar las condiciones para el desarrollo actuando, sobre todo, sobre la distribución de las rentas reales (calidad de la vida o vivienda más servicios sociales), sobre la estructura local del mercado de trabajo (composición demográfica y social de las diferentes partes de la ciudad) y sobre la estructura de la demanda (a través del control de los precios relativos de los servicios públicos y de las viviendas) (IBIDEM , 56)

En este sentido, el documento "Diagnóstico" lleva implícito un modelo de desarrollo alternativo:

"Un Plan que se propone evitar el despilfarro de recursos (empezando por el suelo e independientemente de las "esperas" creadas por falsas expectativas generadas por el crecimiento pasado), que se propone utilizar intensivamente el capital fijo urbano existente aumentando su productividad; que se propone mejorar las rentas reales de la parte más relevante de la población que usa la ciudad, mejorando sus condiciones de vida, que se propone

dar fluidez al mercado de trabajo (...), que se propone sostener la demanda de bienes industriales (y agrícolas) disminuyendo la cuota de las rentas familiares destinadas a la vivienda y a los servicios sociales (educación, sanidad) es un Plan que apoya el desarrollo en el sentido moderno" (IBIDEM , 56)

#### 2.3.2.2. Los elementos constitutivos del Plan

En la Memoria General se recogen los objetivos generales que inspiran la redacción del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. En ellos se ofrecen, resumidamente, un análisis social crítico y unas medidas de actuación basadas en la defensa de los intereses colectivos. Estos objetivos son:

- Garantizar el "derecho a la ciudad" de los ciudadanos madrileños, impidiendo su expulsión forzada de las áreas centrales, consolidando el carácter de los barrios populares y defendiendo el derecho de la población a conservar en su localización tradicional la residencia y el trabajo.
- Reequilibrar socialmente la ciudad, frenando los procesos que fomentan la segregación, corrigiendo las discriminaciones heredadas en el centro y la periferia, y, dentro de ésta, entre zonas privilegiadas y marginadas, modificando las tendencias urbanas que conducen al agravamiento de las desigualdades
- Hacer habitable la ciudad para todos los ciudadanos, mejorando las condiciones de vida urbana, extendiéndose y ampliando los servicios comunitarios de que dispone la población, cuidando el entorno y dotándolo de los elementos

necesarios para hacerlo confortable y grato al ciudadano;  
en suma, "acabar" la ciudad

- Recuperar la ciudad, "volverse" sobre ella para rescatar el patrimonio que se va perdiendo, restaurándolo y poniéndolo en uso al servicio de todos (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 98)

Un estudio pormenorizado del contenido del Plan de Madrid nos muestra su íntima relación con el paradigma de austeridad. Para ello se realizará un análisis de la presencia en el Plan de los elementos constitutivos del dicho paradigma de anteriormente expuestos:

a) La recuperación de la ciudad histórica

Respecto a la ciudad histórica, se asumieron las propuestas "defensivas" del Plan Especial Villa de Madrid de 1980, en el que se perseguía tres objetivos: cultural (mantener la "imagen" y valores ambientales), económico (lucha contra el despilfarro económico) y social (impedir la expulsión de las clases sociales más desfavorecidas). El Plan General - señala Eduardo Leira - pretendió desarrollar "la idea de mantener, controlar y parar procesos, de plantear un umbral de sustitución (...) en función de condiciones de colindancia y de entorno y no pretender, como había sido la visión o la aproximación clásica a la ordenación,

definir unos parámetros de dimensión y forma como si se fuera a generar una nueva edificación al margen de lo que existe (LEIRA, Eduardo, 1993, 179)

En este sentido, la Memoria del Plan señala explícitamente la necesidad de "erradicar el despilfarro económico que supone el abandono del patrimonio acumulado, su destrucción prematura y su sustitución por edificaciones de nueva planta" (AYTO. MADRID, 1985, 100).

b) Una propuesta alternativa de movilidad

Mientras que en los años setenta en muchas ciudades europeas se producen grandes inversiones en infraestructuras de transporte público, en Madrid aún se pretendía la implantación de la Red Arterial de 1972, claramente potenciadora del uso indiscriminado del automóvil. Ante esta situación, el Plan propone una política urbana basada en la potenciación del transporte público y en la disuasión del uso del transporte privado. Como se refleja en la Memoria, el Plan pretende: "establecer un sistema de transporte público en el que se articulen de modo coordinado todos los medios - ferrocarril, metro, autobuses...- que de forma económica y rápida responda a las necesidades de la población, tanto para el acceso a la ciudad desde el Area Metropolitana como para los desplazamientos (radiales y transversales) en el interior de la ciudad, haciendo innecesario el uso habitual del vehículo

privado, cuyo acceso a las áreas centrales deberá ser disuadido y limitado" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 99) En este sentido, la importancia de planificar integralmente el sistema de transporte público se recoge en propuestas como los intercambiadores.

Respecto a la estructura del sistema viario se revisa profundamente la mencionada Red Arterial, suprimiendo los desdoblamientos de las carreteras nacionales, el cuarto y el quinto cinturón. Desde una óptica de austeridad las actuaciones en el viario tienden a rentabilizar lo ya existente a través de su mejora, adecuación y conservación. La proyección de nuevas vías se reducen a los nuevos crecimientos y a la mejora de la conexión entre los barrios. Como se establece en el Programa de Actuación, se pretende "conseguir una continuidad entre los distritos de periferia, mediante la construcción, sobre todo, de tramos de red viaria intra e interdistrital, así como de pequeñas intervenciones en viario local de las que depende la consumación de aquella continuidad, no alcanzada en una ciudad tan fragmentada como es un Madrid en su periferia" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 60)

Por otra parte, se reducen las vías especializadas (M-30, Distribuidor Sur, accesos radiales) y se apuesta por una utilización multifuncional del espacio viario.

c) Control del crecimiento y mejora cualitativa de la ciudad.

El estancamiento demográfico y la crisis económica tienen una clara repercusión en el "cuerpo físico" de la ciudad. Madrid -señala el Programa de Actuación- ya no crece. De ahí que "no se puede "abandonar" la ciudad existente, "dejándola por imposible", proponiendo una irrealizable y despilfarradora "nueva" ciudad alternativa. Aunque la ciudad apenas crezca -continúa el Programa - las demandas sociales aumentan y, sobre todo, cambian. Así, de un lado, hay que ordenar una ulterior ocupación de suelo para su destino urbano, pero concibiéndola en función de la ciudad existente que, en su conjunto, hay que mejorar. "Renovarse o morir", este es el dilema de hoy; no cabe la "fuga hacia adelante" del crecimiento alternativo." (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 57)

La crítica a los Planes de la segunda generación, reflejada en la cita anterior, se repite cuando el Plan aborda la cuestión del dimensionado: "se rechaza - señala la Memoria - por simplista el dimensionado establecido en términos de la siguiente secuencia: estimación del crecimiento de población, aplicación de una tasa de actividad (perfil sectorial), obtención de un número de empleos (o viceversa, entrando, por una estimación de crecimiento de la actividad, y derivando de ahí la población "necesaria" para cubrirla), aplicación de densidades de vivienda

(con la transformación previa de crecimiento agregado de población en hogares mediante un tamaño familiar medio) y de industria y estimación final de necesidades del nuevo suelo a ocupar y por tanto a clasificar como destinado a usos urbanos" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 108) Como alternativa a esta metodología el Plan se propone una recuperación de los instrumentos urbanísticos pre-modernos: "la cuantificación o el dimensionado se deriva, pues, de un razonamiento distinto y obligadamente más complejo. Se deriva, en gran medida, de decisiones de ordenación" (IBIDEM, 108)

El crecimiento urbanístico, por lo tanto, no se concibió en términos cuantitativos (expansión) sino en términos cualitativos (transformación). Ante la existencia de una ciudad fuertemente densificada en su centro e inacabada y fragmentada en su periferia inmediata, el Plan propuso "acabar" la ciudad mediante una estructura viaria "blanda" difusa y una adecuada distribución de equipamientos. Esto se reflejó en el escaso dimensionamiento del suelo de nuevo desarrollo: el suelo urbanizable programado sólo suponía el 1,46 % y el suelo urbanizable no programado representaba el 4,11 %. De ahí que pueda afirmarse que el Plan General de Madrid, como la generalidad de los Planes de la tercera generación, se configuró como un gran Plan de Reforma Interior.

En consecuencia, el Plan establece una capacidad residencial localizada mayoritariamente en suelo urbano (145.000 viviendas) frente al suelo urbanizable programado (40.000 viviendas) y el suelo urbanizable no programado (15.000 viviendas). La contención en el dimensionado de suelo residencial pretende impulsar la rehabilitación: "a largo plazo - señala la Memoria - este proceso tenderá a constituir la mayor parte de la oferta de viviendas, al cesar el crecimiento demográfico y estabilizarse el tamaño familiar medio. En función de los edificios existentes susceptibles de ser rehabilitados y del establecimiento de una normativa y una financiación pública adecuada, se puede establecer que anualmente se rehabilitarán en Madrid unas 4.000 viviendas" (IBIDEM, 110-111)



Para una mejora cualitativa de la ciudad, el Plan propone conexas los espacios libres exteriores con la propia ciudad a través de las Cuñas Verdes y el Parque Lineal del Manzanares. La escasez de suelo disponible en determinados distritos se compensa con la creación de pasillos verdes (dotación elástica y multifuncional) que conectan, a su vez, con los grandes espacios libres. En los distritos periféricos del sur se pretende cubrir el déficit existente tanto de metros cuadrados de zona verdes como de elementos urbanos peatonales que las cualifican. Algunas propuestas resultan un tanto grotescas como la que propone el Programa de Actuación al considerar el "río y la M-30 como "hilos conductores" de paisaje y ocio, a los que se deben "enchufar" el máximo posible de espacios de relación y ocio conectados entre sí y con la ciudad" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 95-96)

Respecto a los equipamientos, el Programa contempla en primer lugar la satisfacción de las carencias existentes, lo que supone "una mayor concentración de las propuestas en los distritos periféricos que en los distritos centrales y, dentro de la periferia, se conciben básicamente en el sur y en el este". (IBIDEM, 94) En segundo lugar, se pretende una mejora de la calidad del equipamiento, en especial de las pequeñas y medianas instalaciones, por motivos tanto de rentabilidad social ( el equipamiento de ámbito local, cercano a las viviendas de los usuarios y de un tamaño reducido, lleva a una integración de los

servicios en su área circundante) como por una mejora de la calidad de los espacios urbanos, ya que suponen "una ruptura con la monotonía de las edificaciones residenciales, pudiendo utilizarse como elemento de referencia respecto a su entorno" (IBIDEM, 93)

d) Defensa de la usos urbanos productivos

De la misma forma que en el dimensinado residencial se justifica en términos de ordenación física, el Plan de Madrid pretende mantener la actividad económica mediante un cuidado de su "chasis". Como señala el Programa de Actuación: "en este momento de crisis - económica y del modelo de ciudad anterior - ofrecer un "soporte físico" adecuadamente ordenado y, por tanto un entorno mejor, a la actividad económica, puede constituir una de las mayores contribuciones a que ésta se implante o, al menos, continúe, sin cerrar las actuales instalaciones" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 57)

La intención del Plan se relaciona con una política municipal de mantenimiento del empleo industrial en sus franjas más débiles, sobre todo de "aquella industria que se encuentra dispersa en la trama urbana, y cuya supervivencia está, frecuentemente, ligada a la existencia de pequeñas economías de aglomeración". (IBIDEM, 96) La importancia de mantener tanto el empleo industrial en Madrid como una



adecuada composición social y de empleo en la trama urbana consolidada, justifica la propuesta de creación de minipolígonos. Estos se definen como "unidades de organización locales y servicios comunes para actividades de pequeño y medio tamaño, que pueden adoptar diversas formas tales como edificios compartimentados, manzanas compactas de uso intensivo o pequeños polígonos con uso más extensivo de espacio" (IBIDEM, 97)

Además del mantenimiento de la industria existente, se califican 100 Hectáreas adicionales de suelo industrial con objeto de satisfacer las necesidades de los nuevos empleos industriales.

En contraste con el cuidado tratamiento de la problemática industrial, el sector terciario apenas es objeto de atención por parte del Plan: "habida cuenta - afirma la Memoria - de la actual oferta de aproximadamente 300.000 m<sup>2</sup> de techo de oficina en edificio exclusivo, no parece ni siquiera conveniente establecer una magnitud de control respecto al suelo destinado a este sector, máxime cuando la demanda efectiva de techo para construir en el último cuatrienio se sitúa alrededor de los 60.000 m<sup>2</sup>/año" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 112).

e) El protagonismo público en la gestión

La actuación de la Administración pública durante la vigencia del Plan de 1963 fué meramente controladora y subsidiaria respecto a la iniciativa privada. La influencia del paradigma de austeridad en el Plan de Madrid se muestra en su crítica a proceso de la expansión urbana en el período desarrollista: "cuando tantas veces se ha dicho - señala el Programa de Actuación - que la ciudad" se vuelve sobre sí misma" esta expresión no hace sino denotar la pérdida relativa de atractivo para el sector inmobiliario de las operaciones unitarias, otrora superrentables, de transformación de suelo rústico en suelo urbano. Esta rentabilidad se apoyó en muchas ocasiones en la insuficiente "transformación", sin alcanzar los niveles legalmente exigidos de urbanización" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 35)

En la Memoria se exponen los objetivos de una política del suelo que supone la recuperación del protagonismo público municipal en la gestión del planeamiento. Estos son:

- Una regulación del mercado de suelo propiciada por la utilización decidida y rigurosa de los instrumentos urbanísticos (...). Tal regulación ha de perseguir, entre otros objetivos, uno fundamental: articular las políticas de vivienda y suelo, atendiendo, sobre todo al interés social.

- Un efectivo cumplimiento, en virtud de la Ley, de las obligaciones de cesión gratuita de los suelos destinados al uso público.

- Una formación, programada y estratégica, del patrimonio público de suelo destinado a usos lucrativos.

- Programación de las expropiaciones "aisladas" en suelo urbano y de la ocupación en dicha clase de suelo de los terrenos obtenidos por cesión gratuita mediante mecanismos de reparcelación abreviada.

- Establecimiento riguroso de la expropiación-sanción prevista como complemento imprescindible del régimen de edificación forzosa y, en general, del cumplimiento de las obligaciones de los propietarios de suelo urbanizable.

- Concentración de esfuerzos técnicos y económicos en la gestión urbanística municipal de las unidades de actuación que desarrollen los privados. (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 225)

Junto a la apuesta por el control del crecimiento urbano, el protagonismo público aparece, nuevamente, en la programación. Esta es el resultado de un doble proceso: "de un lado, - señala el Programa de Actuación -en lo que se refiere al suelo, de una

concertación con la iniciativa privada recogiendo en el suelo urbanizable programado iniciativas firmes de los particulares y, de otro, de un ajuste de las inversiones prioritarias". (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 273)

Respecto a la primera cuestión el Ayuntamiento llevó a cabo una negociación con los propietarios de terrenos reflejado en el documento "Bases para la contribución de los particulares en la Programación" en la que se efectuaba una contrastación entre las propuestas urbanísticas del Plan y la efectiva disponibilidad e incorporación de los propietarios de suelo y promotores inmobiliarios.

En cuanto a las inversiones, el contexto de crisis económica llevó a que las acciones de inversión pública en el Municipio de Madrid representasen una mayor proporción que la inversión privada (IBIDEM, 36). En este sentido, "las decisiones de inversión pública en infraestructuras y dotaciones cobran una extraordinaria importancia: han de estar guiada por una selectividad intencionada. Los recursos son escasos y serán siempre insuficientes ante las necesidades" (IBIDEM, 56)

f) Los instrumentos de intervención.

El Plan de Madrid utilizó tres instrumentos de intervención urbana: los Ambitos de Ordenación, las Areas de Intervención y las Acciones Puntuales.

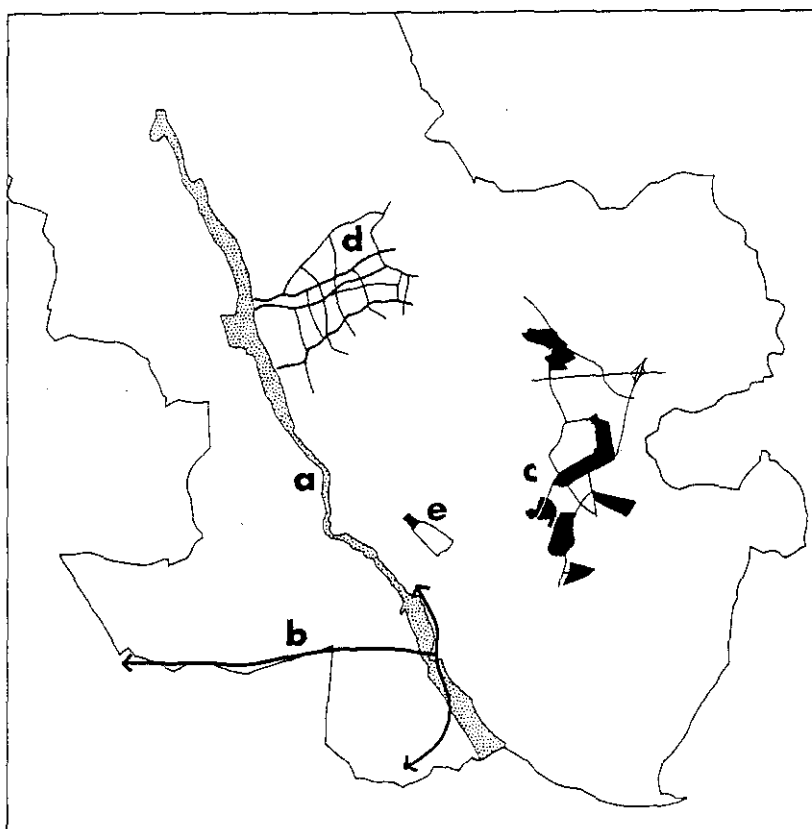
- En los Ambitos de Ordenación se regula la edificación previa definición de las distintas tipologías edificatorias. En este sentido, el suelo urbano consolidado se fraccionó de acuerdo con una determinada configuración morfológica homogénea y la consideración de un uso predominante: "todas las partes del suelo urbano - señala la Memoria - según la definición anterior, constituyen los Ambitos de Ordenación en los que el Plan confirma la morfología preexistente y mediante el establecimiento de las alineaciones -confirmación en la mayoría de los casos - y de la normativa, regula su tipología edificatoria y sus usos de acuerdo con los objetivos del Plan" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 40)

- La Areas de Intervención corresponden a Areas total o parcialmente vacantes. Son áreas de oportunidad de la ciudad que "se localizan en intersticios o en los bordes del suelo consolidado precisamente para suturar, rematar, o eventualmente extender aquél" (IBIDEM, 42). En definitiva son espacios muy apropiados para un tratamiento proyectual.

- Las Acciones Puntuales constituyen, en cambio, el objeto de la programación de la inversión pública para ejecutar infraestructuras, instalaciones dotacionales de equipamiento y servicios, espacios libres y fomento de la actividad económica. Las acciones encierran un doble contenido: "de un lado responden cuantitativamente, a necesidades sociales. Su cuantía, escala y distribución en la ciudad se deriva de esas necesidades. De otro lado, se han de considerar piezas singulares cuya existencia y diseño formal concreto depende la ordenación del entorno en donde se ubiquen". Por lo tanto, "constituyen, también, conceptual y operativamente áreas de proyecto" (IBIDEM, 43-44)

Como puede observarse, el primer instrumento de intervención (los Ambitos de Ordenación) pretenden la conservación y mejora de la ciudad existente a través de la técnica de la ordenanza tradicional mientras que los dos instrumentos restantes (Areas de Intervención y Acciones Puntuales) constituyen instrumentos de transformación en los que el proyecto urbano cobra un especial protagonismo.

FIGURA 2.10. ACTUACIONES ESTRUCTURANTES Y AREAS DE INTERVENCION DEL PLAN GENERAL DE MADRID



- a** PARQUE LINEAL MANZANARES
- b** BY - PASS
- c** ENSANCHE DEL ESTE
- d** MALLA NOROESTE
- e** ATOCHA

Fuente: Ayuntamiento de Madrid, 1985

La transformación de la ciudad se vinculó a la utilización de instrumentos con efectos estructurantes y recualificadores. A través de éstos, fué diseñada una estrategia espacial de ejecución de la ciudad, en la que se establece una jerarquización de las intervenciones propuestas: Operaciones estructurantes, Operaciones intermedias y Acciones singulares.

- Las Operaciones Estructurantes se realizan en determinados puntos o áreas pero pretenden producir efectos inducidos en el conjunto de la ciudad. Como señala Eduardo Leira, en el Plan General de Madrid "la idea de transformación se contempla en términos de estructura y, sobre todo, a partir de la intervención urbanística, como medio de difundir e inducir procesos de cambio, tanto en el entorno inmediato donde se produce como más allá de éste. De ahí el protagonismo atribuido a las estrategias estructurantes". (LEIRA, Eduardo, 1989, 11).

En efecto, en la Memoria del Plan, la transformación se centra en la recuperación de la idea de la ciudad "cuya instrumentación no se establece a partir de una política urbanística global sino que se encomienda básicamente a las "operaciones urbanas" que constituyen el aspecto central del contenido propositivo del Plan" (TOBIO, Constanza, 1985, 29). No obstante, las siguientes operaciones estructurantes se ofrecieron como resultado de una previa lectura de la globalidad de los

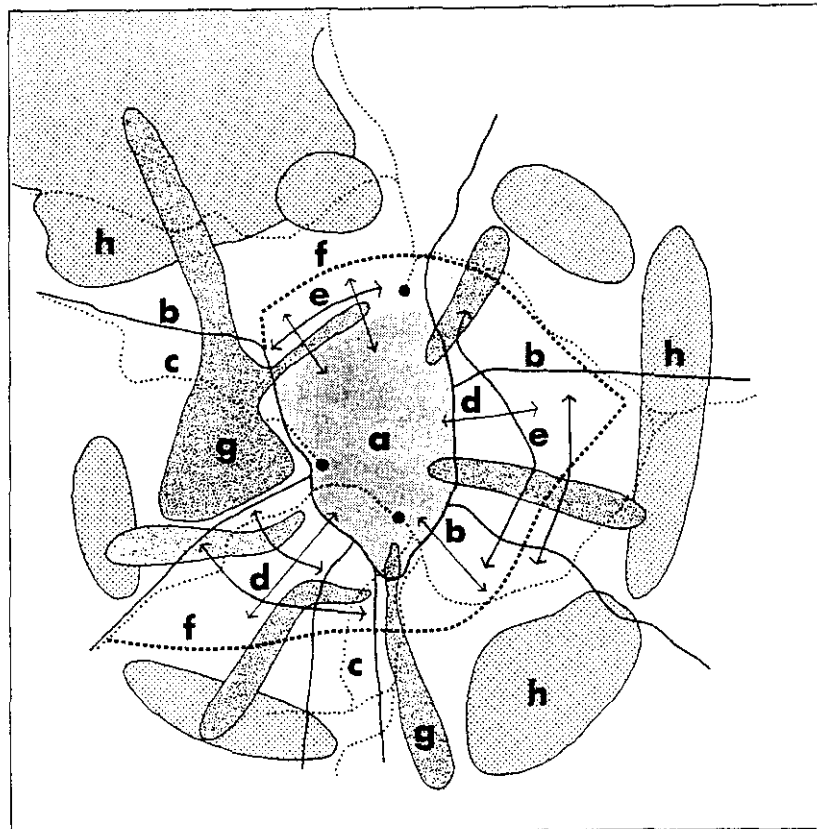
problemas y oportunidades que ofrece la ciudad de Madrid (LEIRA, Eduardo, 1982, 28):

1. Parque lineal del Manzanares. Espina verde de la ciudad.
2. Atocha. Operación de transporte y recuperación de un gran espacio público central.
3. Propuesta del Ensanche del Este para terminar la ciudad y transformar en periferia.
4. Distribuidor y nuevo acceso al sur de la ciudad.
5. Avenida urbana reestructurante al Noroeste y cierre del tercer cinturón.

- Las Operaciones Intermedias surgen de la asociación de Areas de intervención colindantes que, por su localización y acción complementarias, producen efectos estructurantes. Pretenden recomponer y completar la ciudad: "estas operaciones - señala el Programa de Actuación - se dirigen, sobre todo, a la transformación de enclaves o áreas intersticiales con mayor o menor grado de remodelación y a la realización de piezas de infraestructura y dotación" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 73). Como Operaciones Intermedias se consideran las siguientes:

FIGURA 2.11. PROPUESTA ESTRUCTURAL DEL PLAN GENERAL DE MADRID

- a** CONSOLIDACION DE LA ALMENDRA COMO AREA CENTRAL DEL AREA METROPOLITANA
- b** DISTRIBUIDOR Y CANAL VIARIO ESPECIALIZADO EN LA M-30
- c** RED FERROVIARIA DE AMBITO METROPOLITANO
- d** RED DE METRO - AUTOBUSES PARA RELACIONES CENTRO PERIFERIA
- e** PERIFERIA ESTRUCTURADA MEDIANTE VIARIO SECUNDARIO (TRANSVERSAL FUNDAMENTALMENTE)
- f** ELEMENTO DE DISTRIBUCION EXTERIOR A LA M-30
- g** CUÑAS VERDES COMO ESPACIOS LIBRES
- h** PARQUES SUBURBANOS Y AREAS FORESTALES Y RUSTICAS CON USOS POSITIVOS



11.19 LA NUEVA ESTRUCTURA

Fuente: Ayuntamiento de Madrid, 1985

- O.I. 1. San Francisco el Grande
- O.I. 2. Arganzuela-Oeste
- O.I. 3. Delicias-Cerro de la Plata
- O.I. 4. Ventas-Plaza de Toros
- O.I. 5. Plaza Castilla-Chamartín.
- O.I. 6. Tetuán (conectada a la operación malla del Noroeste.)
- O.I. 7. Avenida de los Poblados
- O.I. 8. Carretera de Andalucía  
(conectada a operación Acceso Sur).
- O.I. 9. Puente de Vallecas-Palomeras
- O.I.10. Barrio Bilbao
- O.I.12. Arroyo de los Pinos (IBIDEM, 76)

- Acciones Singulares sobre infraestructuras y equipamiento que, con una adecuada localización y distribución de servicios, provocan efectos superiores a su localización aislada. Tal es el caso de las acciones como el Planetario, la Ciudad Olímpica, Recinto Ferial, etc. Asimismo se consideran las acciones de inversión de menor rango destinadas a cubrir las insuficiencias del sistema de calles y dotación de equipamientos y zonas verdes.

La simultaneidad de los proyectos urbanos (limitados a espacios concretos) con otras aportaciones urbanísticas que consideran el conjunto de la ciudad, permitió presentar al Plan

de Madrid como un Plan integrador entre el planeamiento general y la arquitectura de la ciudad, demostrando que los planes-programa y los planes-imagen no constituyen opciones irreconciliables:

"El Plan General - señala la Memoria - encierra una gran complejidad porque la ciudad para la que se redacta la contiene (...) Si acaso la innovación mayor, en relación a la magnitud de la ciudad planeada, lo constituye el grado de afinamiento de la ordenación, el trazado y la regulación pormenorizada -pero conceptualmente global y sistemática- de la edificación, así como el ajuste de los mecanismos de gestión en cada lugar de la ciudad. No obstante, el Plan encierra toda otra serie de innovaciones, entre las que cabe destacar: el establecimiento de las necesidades de equipamientos y los nuevos tipos de organización espacial concentrada en la periferia, la gama de diversas propuestas de espacios libres, la nueva tipología de vivienda, las nuevas propuestas de industria en la ciudad con "minipolígonos" internos, los nuevos trazados viarios en su doble condición de canales de tráfico y espacios públicos, el énfasis puesto en los intercambiadores modales de transporte, los nuevos medios de transporte con plataforma reservada, y un largo etcétera" (IBIDEM, 49)

Enrique Bardají destacó este carácter integrador del Plan de Madrid, frente a otros Planes elaborados con posterioridad: "el Plan General, que contiene, sin duda, elementos técnicos para su formulación de corte metodológicamente clásico (análisis de déficit de equipamientos, evaluaciones de demanda de formación de nuevos hogares, etc.), apuesta decididamente por impulsar un determinado entendimiento formal de la ciudad (...) Este equilibrio presente en el Plan ha tendido a perderse posiblemente en Planes posteriores de otras ciudades españolas, volcando la importancia del documento hacia los aspectos formales o de trazado y renunciando a la utilización de la calificación o la programación, por ejemplo, como instrumentos de transformación urbana" (BARDAJÍ ALVAREZ, Enrique, 1988, 31)

### 2.3.3. LA PARTICIPACION DE LOS AGENTES SOCIALES

El proceso de redacción del Plan de Madrid estuvo envuelto en una fuerte polémica. Desde posiciones conservadoras, no faltaron críticas efectuadas desde un discurso técnico-legal-metropolitano, anteriormente hegemónico. De esta manera, el Colegio de Arquitectos denunció el voluntarismo político del Plan, cuyas consecuencias más significativas son:

- Falta de una adecuada previsión de futuro para el desarrollo urbano, puesta de manifiesto al reducir las determinaciones estructurales del Plan, casi exclusivamente, a una programación de actuaciones a medio plazo (1990).
- Se reducen drásticamente las posibilidades de hacer frente a cualquier posible desviación de las previsiones de evolución futura de los condicionantes socio-económicos.
- El objetivo de "terminar la ciudad" es incomprensible y carece de toda racionalidad sociológica y urbanística, dando lugar, sin duda alguna, a consecuencias irreversibles, al proponer la ocupación de terrenos que cierran toda posibilidad de desarrollo a largo plazo de los sistemas territoriales.

- Manipulación de los procesos naturales del desarrollo urbano, propia de países y sistemas en los que las tendencias o preferencias derivadas del desarrollo de las libertades individuales no se toman, precisamente, como un factor determinante. El ejemplo más significativo de esta postura son las restricciones que, en la instrumentación de la red viaria, se imponen a la utilización del vehículo privado, en contra de las tendencias de la creciente motorización y a pesar de las implicaciones socio-económicas de esta política y de la oposición frontal de los Organismos competentes (MOPU).

- El objetivo de dominar todos los procesos de desarrollo urbano conduce a un confucionismo técnico al prescindir de toda racionalización del planeamiento involucrando, indiscriminadamente, determinaciones correspondientes al planeamiento metropolitano (con clara injerencia en competencias ajenas al Ayuntamiento) con las propias de los Planes Generales, Planes Parciales y hasta Estudio de Detalle. Todo en un solo paquete. Evidentemente hay mucho trabajo "sobrante" para un Plan General.

- Este trabajo, que debería significar un paso adelante en el desarrollo de la técnica urbanística, más bien supone una regresión a los ya, presuntamente, superados hábitos de planeamiento discrecional propios de los años 40 anteriores

a la Ley del Suelo. (COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID, 1983, 104)

En la misma línea de crítica al voluntarismo político del Plan se pronunció la Confederación Empresarial Independiente de Madrid (CEIM), la Cámara de Comercio e Industria de Madrid y la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA).

Desde una posición muy distinta, las Asociaciones de vecinos formularon alegaciones sobre cuestiones concretas (vivienda, tráfico y equipamientos), criticando sobre todo el proceso de participación. Como señala Julio Alguacil y otros, "muchas de estas asociaciones plantearon que en la campaña de explicación que realizó el Ayuntamiento había mucho Marketing" (ATENEO MADRILEÑISTA, 1989, 29)

En cualquier caso, la evolución registrada durante la elaboración del Plan de Madrid no se explica desde una aceptación parcial de las alegaciones presentadas. Las razones que subyacen a la evolución de un planeamiento de tipo social hacia ciertos ciertos posturas de intervención selectiva son de tipo político y disciplinar: " el modelo del Plan no es el mismo en el año 79 que en 1.985.

Se pasa, así, desde el Plan-sociológico, con una perspectiva más social y progresista, hasta el Plan-Diseño, en que adquieren

relevancia los aspectos formales y de ordenación urbana, con un planteamiento más tecnocrático (...) Ese es el tema predominante en contra de lo que ocurre en la primera etapa, en la que se trataba fundamentalmente de dimensionar la intervención pública y jerarquizarla para llegar a una transformación social de la ciudad" (ATENEO MADRILEÑISTA, 1989, 36)

Por lo tanto, aunque los objetivos iniciales se mantuvieron, la recomposición de la mayoría de izquierdas tras la elecciones de 1983 (con la mayoría absoluta del PSOE), facilitó un "olvido" del proyecto de emancipación social característico del paradigma de austeridad.

Sin embargo, en la sociedad madrileña se mantuvo una "mitificación" del Plan, como panacea para la resolución de todos los problemas:

- Para los movimientos sociales y los ciudadanos más activos, el origen reivindicativo de los nuevos políticos y técnicos municipales, originó grandes expectativas de cambio. Como se reconoce en la Memoria de Participación: "la familiaridad con las aspiraciones y las reivindicaciones de amplios sectores de la población impregnó desde el principio la elaboración del Plan, sin que, en una primera formulación, los técnicos tuvieran primero que "enterarse" de lo que querían los ciudadanos,

dado su conocimiento directo de los problemas a través de su práctica en el movimiento ciudadano" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1985, 12)

- Para la ciudadanía no activa, que asistió a la difusión masiva del Plan General a través de modernos instrumentos de publicidad, se "vendió" la imagen de un Ayuntamiento preocupado por la recuperación y mejora del conjunto de la ciudad. En la cita de Memoria se apunta que "la participación no puede limitarse sólo a las organizaciones socio-políticas. Debe abarcar a toda la gama de intereses y, sobre todo, llegar a la opinión pública no organizada, al ciudadano individual. De ahí la estrategia de crear noticia, de lanzar una amplia campaña de opinión de la que fuera consciente la población en su conjunto, y a partir de la cual se conocieran efectivamente las propuestas del Plan". (IBIDEM, 13)

La generación de expectativas sobre el carácter redentor del planeamiento urbano devino en un desencanto e indiferencia hacia la política municipal y en el descrédito del Plan General como instrumento para la resolución de las demandas sociales. Aparecen con gran fuerza las propuestas de intervención selectiva, anteponiendo a la lógica global de la ciudad, una lógica diferenciada de las piezas de la ciudad. Como destaca Julio Alguacil y otros, "el rechazo de la visión estructural de la

ciudad supone la inviabilidad de plantear globalmente la realidad urbana, puesto que es imposible abarcar esa complejidad. El planeamiento, así, queda convertido en un instrumento tecnocrático y desconectado de la base social, potenciado ese hecho por la absoluta falta de preocupación desde el poder por la importancia de la participación social, incluyendo ésta en los procesos de toma de decisiones.(...) Todo ello reproduce el desengaño de los técnicos progresistas y del Movimiento Ciudadano, lo que a su vez, repercute en el aislamiento del planeamiento en los círculos del poder municipal, desligado de cualquier inquietud social." (ATENEO MADRILEÑISTA, 1985, 36)

De las expectativas puestas en el Plan General, resaltando su carácter de documento político, se vuelve a la concepción del Plan como instrumento teórico-legal, como "máquina de conceder licencias". En los años siguientes a su aprobación, se mostró que la tensión ideológico-política que impulsó la revisión del Plan de 1963 había desaparecido. En su lugar, se ofrecía un discurso formal-esteticista. En palabras de Manuel Solá-Morales "Apenas hemos superado los tiempos del urbanismo ideológico-social de la izquierda del setenta, y ya los políticos urbanistas ven reducido el campo al pragmatismo de lo factible en dos años, a la disolución del proyecto urbanístico en pura gestión política; ahora no ideológica, simplemente presupuestaria y administrativa." (SOLA-MORALES I RUBIO, Manuel, 1982, 34)

#### 2.4.4. LA RENUNCIA A LA TRANSFORMACION SOCIAL EN LA GESTION DEL PLAN.

La gestión meramente administrativa del Plan General impidió la adaptación de éste a las nuevas circunstancias sobrevenidas tras el auge económico de 1985. El transporte y la vivienda constituyeron los temas centrales que cuestionaban su vigencia real. Desde posiciones neoliberales se atribuyó a la rigidez y contención del Plan la responsabilidad de la carestía del suelo y la vivienda, así como de la grave congestión de tráfico. A este respecto, "la perspectiva de crisis estructural que manejaba el Plan General como marco condicionante de sus propuestas ya no es válida. Existe un crecimiento económico que cambia totalmente el volumen de la oferta y la demanda, con incidencia notable en los procesos urbanos." (ATENEIO MADRILEÑISTA, 1989, 37) No obstante, también suceden graves transformaciones sociales que deberían ser tenidas en cuenta en la gestión del nuevo Plan. Como destaca Julio Alguacil y otros, "el incremento de la eventualidad en el trabajo, el deterioro de las condiciones de trabajo y la calidad de vida y la expulsión del mercado de colectivos muy amplios de población son variables que con frecuencia algunos olvidan a la hora de criticar el Plan General y proponer su revisión desde la premisa de la recuperación económica exclusivamente" (IBIDEM, 37)

Las políticas urbanas aplicadas tras la aprobación del Plan General (potenciación del transporte privado, retraso en la

construcción de vivienda de protección oficial, abandono de los equipamientos y la ejecución de zonas verdes a la inercia administrativa, etc.) respondían a la nueva mentalidad económico liberal imperante a finales de los ochenta. Estas políticas suponen, de hecho, una desarticulación del Programa de Actuación, no sólo por el incumplimiento estricto de sus propuestas, sino por la falta de voluntad para adaptarlo a las nuevas circunstancias: "los cambios económicos han sido de tal magnitud que no se pueden resolver sólo a partir de las propuestas del Plan General. Hay que contemplar nuevas medidas de choque y tener la voluntad política para reconducir la situación hacia el camino indicado por los objetivos del Plan General de Madrid" (IBIDEM, 38)

Asimismo, la gestión programada del planeamiento (obtención de suelo, ejecución de equipamientos, zonas verdes, minipolígonos industriales, centros integrados, etc.), sufrieron, junto a la mencionada falta de voluntad política, las limitaciones inherentes a la débil figura jurídica del Programa de Actuación, tan ajeno a la práctica administrativa habitual. Como destaca Jesús Leal "la Administración era incapaz de sintetizar su auténtica capacidad de inversión sobre el Municipio de Madrid, y aquellos que se aventuran a programar su actividad a esta escala raramente superaron las previsiones de un año. Por otro lado, en el propio Ayuntamiento, la racionalidad en el reparto de la obra nueva entre las diversas áreas queda sin esclarecer

y las posibilidades de garantizar una continuidad de esas inversiones se ven frustradas por la imposibilidad de conseguir una coordinación eficaz". (LEAL MALDONADO, Jesús, 1985, 15)

El análisis del grado de cumplimiento del Plan de Madrid revela una gran desviación en la ejecución de las previsiones del Programa de Actuación respecto a equipamientos.. El Avance de Revisión de 1990 señaló que aún estaba sin "ejecutar un paquete de suelo próximo al 50 % del programado para el primer cuatrienio, mientras que ya se ha consumido, sobre todo en los sectores cultural, salud y bienestar social, una gran parte de suelo incluido en la programación del segundo cuatrienio" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1990, 103)

**TABLA 3**

**EVALUACION SECTORIAL DEL PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO. PRIMER CUATRIENIO DEL PGOUM (M2)**

	SUPERFICIE PROGRAMADA	SUPERFICIE EJECUTADA	GRADO CUMPLIMIENTO
E. Educativo.	678.640	359.990	53,0
E. Cultural.	276.400	132.218	47,8
E. Deportivo.	699.800	1.306.977	168,8
E. Binestar Social.	50.200	137.563	274,0
E. Salud.	73.000	76.821	105,2

Fuente: Ayuntamiento de Madrid, Revisión del PGOUM, Fase Avance, 1990, Pag. 102

En cuanto a las zonas verdes y espacios libres, el incumplimiento se hizo patente en las grandes actuaciones (áreas forestales y parques suburbanos). A pesar de la importancia de las zonas verdes ejecutadas en el período 1985-1992 ( 8.372.582

m<sup>2</sup>), no se ha conseguido la cifra propuesta por el Plan General (38.927.900 m<sup>2</sup>). Las dificultades de gestión y financiación (no se han obtenido sistemas generales por expropiación), así como la fuerte desviación de la programación (sobre todo, en las miniáreas ajardinadas realizadas por las Juntas Municipales de Distrito) no han impedido un cierto reequilibrio norte/sur. En este sentido, se ha obtenido un índice de dotación mayor en la periferia Sur (8,89 m<sup>2</sup>/habitantes) frente a la periferia Norte y Almendra (8,31 m<sup>2</sup>). (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1993, 440)

La ejecución de las determinaciones en materia de suelo para la actividad económica y residencial ha sufrido serias dificultades con la implantación de políticas económicas neoliberales (Decreto Boyer) y la aparición del "boom" inmobiliario en la segunda mitad de la década de los ochenta.

Respecto a la vivienda algunas interpretaciones de la legislación vigente (calificación de un elevado porcentaje de suelo urbanizable programado con destino a viviendas de protección oficial y el mecanismo de la reparcelación económica) fueron declarados ilegales desde instancias judiciales, debilitando fuertemente la capacidad del Plan para luchar contra la segregación socio/espacial. Como consecuencia, la práctica totalidad de la actividad constructora se realizó sobre suelo urbano que no requería desarrollar ningún planeamiento remitido y las viviendas protegidas en los Planes Parciales del primer

cuatrienio tuvieron que ser renegociadas mediante Convenios de Agilización. Como recoge el Diagnóstico de la Revisión del Plan General de 1993, la propuesta de destinar el 90 % de las viviendas previstas en el suelo urbanizable programado para viviendas de Protección Oficial no se cumplió: "por una parte, esta decisión carecía de la suficiente cobertura legal y, por otra, las dificultades de llevar adelante la gestión de este suelo, implicaron la firma de Convenios Urbanísticos con los propietarios de suelo de una buena parte de los Planes Parciales programados para el primer cuatrienio. Estos convenios consistían básicamente en elevar el número de viviendas libres a cambio de que los promotores cedieran al Ayuntamiento suelo urbanizado en un porcentaje próximo al 30 % para la construcción de vivienda de protección oficial" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1993, )

En cuanto al transporte, el objetivo de potenciar el transporte público (que permitiese alcanzar un reparto modal de 80/20 público/privado) se abandonó rápidamente: en el Convenio Ministerio de Obras Públicas-Comunidad de Madrid-Ayuntamiento de Madrid suscrito en el año 1.986 ,se proponen fuertes inversiones en nuevo viario, recuperando el modelo de anillo y sus interconexiones(M-30, M-40 y variantes a las carreteras nacionales) de la Red Arterial de 1972.

La fuerte reestructuración de la red viaria municipal provocó, de hecho, una importante desviación del Programa: se

privilegió la inversión en viario primario frente al viario secundario. Como señala el citado documento de Avance de 1993, "el protagonismo que concede el PGOUM/85 al viario secundario no se ve acompañado por su nivel de ejecución, habiendo sido más prioritario para los gestores del Plan la capacidad de la red para soportar tráficos vehiculares que la recuperación del espacio urbano como marco de vida comunitario" (OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN, 1993, 493)

**TABLA 4**

**NUMERO TOTAL DE ACCIONES DE VIARIO, SEGUN EL NIVEL JERARQUICO**

ACCIONES	V.Princ.	V.Sec.	V.Enlace	V.Local	TOTAL
EJECUTADAS	16	53	31	34	134
RESTO	2	73	17	74	166
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>126</b>	<b>48</b>	<b>108</b>	<b>300</b>

Fuente: O. M. P., Diagnóstico, 1993. Pag. 493

Cabe destacar la gran coordinación entre las tres Administraciones (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Comunidad y Ayuntamiento de Madrid), expresada en el mencionado Convenio para la financiación y ejecución de la Red Viaria de Madrid y su Actualización de 1.988. De esta manera, se muestra el consenso ideológico de las tres administraciones sobre la prioridad de modernizar las infraestructuras viarias, lo que contrasta con el abandono que se registra en otros sectores de carácter más redistributivo (vivienda social, equipamientos, etc.)

## NOTAS DEL CAPITULO 2. LOS PLANES DE LA TERCERA GENERACION (1980-1985)

(1) La Ley del Suelo de 1976 recogió estas nuevas posibilidades de actuación urbanística.

(2) El rechazo a las instituciones metropolitanas británicas se profundiza tras el ascenso al poder de la ideología de-regulación impulsada por Margaret Thatcher. Hacia mediados de los años ochenta se suprimen siete Corporaciones (Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshine, Thyne and Wear, West Midlands, West Yorkshire y Greater London Council) delegando las atribuciones de planeamiento a los entes locales.

(3) Sobre este conflicto político-territorial catalán tratan los artículos de Miguel Roca "Una nueva ordenación de la realidad metropolitana de Barcelona" y de Josep Azuara "Futuro e identidad de Catalunya", publicados en CEUMT núm. 101/1987

(4) La crisis económica disminuyó considerablemente el valor del suelo, lo cual no fué aprovechado por las administraciones locales para constituir un patrimonio municipal de suelo que hubiera permitido regular el mercado una vez superada la crisis. A este respecto, recuérdese que existe una obligación legal de destinar el 5 % del Presupuesto de las Administraciones Locales a la constitución del Patrimonio Municipal de Suelo

(5) La programación de equipamiento en suelo urbano se enfrentó, nuevamente, a la dificultad de planificar sobre una ciudad muy consolidada a través de débiles instrumentos de gestión urbanística y sin el apoyo de unos estándares legalmente exigibles. Respecto al suelo urbanizable programado la aplicación de la Ley del Suelo de 1976 (Art. 84.3) y el Anexo al Reglamento de Planeamiento garantizó el cumplimiento de unas cesiones que sirvieron, en muchos casos, para aliviar la escasez de equipamientos en el suelo urbano inmediato

(6) No resulta paradójico que, en un contexto de crisis económica, haya sido posible la formalización de un discurso culturalista y elitista. La existencia de poderes económicos no ligados a los nuevos responsables urbanísticos y la ausencia de cauces para una real participación ciudadana, refuerzan una actitud distante e ilustrada

(7) Para comprender la preeminencia de lo político en el urbanismo de los países latinos, se hace necesario indagar sobre la diferencia del régimen capitalista en éstos países frente al régimen capitalista de los países anglosajones. Campos Venuti afirmaba que en Italia y España, la renta del suelo posee una importancia mayor, lo que fomenta las tendencias especulativas muy influidas por el devenir político. En los países anglosajones, la existencia de una sociedad mejor estructurada y una economía más empresarial determinan la existencia de un planeamiento más atento a la opinión de los poderes económicos y sociales

(8) Otra actuación interdisciplinaria, a nivel de Estado, fueron los Estudios Básicos previos a los Programas de Rehabilitación Integrados. Dentro del mismo ambiente de consenso político, la Dirección General de Arquitectura promovió la creación de 50 equipos integrados por arquitectos, economistas, sociólogos, etc. encargados de estudiar los centros de 50 ciudades españolas. La experiencia quedó frustrada, al chocar el contenido de los trabajos técnicos con criterios de oportunidad política

(9) El proceso de municipalización del urbanismo se extiende a otros ámbitos del Estado. Por ejemplo, la Corporación del Gran Valencia suspende, en septiembre 1982, los trabajos de revisión del Plan Metropolitano e insta a los Ayuntamientos a elaborar un nuevo planeamiento en sus términos municipales

### CAPITULO 3. DEL URBANISMO DE LA CRISIS A LA CRISIS DEL URBANISMO

(1.985-1.990)

El paradigma de austeridad de los primeros años ochenta perdió vigencia una vez confirmada la recuperación económica. Este hecho supuso la necesidad de arbitrar nuevos instrumentos de intervención sobre la ciudad y el territorio que tuvieran en cuenta las nuevas tendencias de crecimiento económico y de innovación tecnológica. Como señala Castells "el rapidísimo crecimiento de las economías metropolitanas en la segunda mitad de los años ochenta rompió todas las previsiones y socavó las bases materiales de la adecuación de la ideología urbanística postmoderna a la realidad del cambio tecnológico y del crecimiento económico." (CASTELLS, Manuel, 1990, 53)

Los grandes temas del "urbanismo urbano" (municipalismo, predominio del viario intermedio, mantenimiento de la actividad industrial en la ciudad, recuperación de los cascos históricos, lucha contra la desigualdad socio/espacial, etc.) se abandonan, reapareciendo otras cuestiones como el territorio, la difusión de la actividad productiva y del crecimiento urbano, las grandes infraestructuras viarias, etc.

Conviene destacar que la configuración de las actuales metrópolis obedeció a unas condiciones bien distintas a las que provocaron, el desarrollismo expansivo de los años sesenta. Las nuevas condiciones político-económicas favorecen, más bien, un

modelo de crecimiento cualitativo, altamente selectivo y dinámico, lo que dió lugar al surgimiento de nuevos paradigmas urbanísticos que desplazaron al modelo de austeridad y cuestionaron, incluso, la posibilidad misma del urbanismo. En palabras de Manuel Castells, "el urbanismo de la crisis ha conducido a la crisis del urbanismo, incapaz de responder a los retos de profunda reestructuración territorial que conlleva el nuevo proceso, altamente dinámico, de crecimiento económico y revolución tecnológica".(IBIDEM, 54)

### 3.1. CONDICIONES POLITICO-ECONOMICAS

La perspectiva territorial adquirió una gran relevancia en la tarea de encauzar las tendencias del crecimiento urbano: ni el planeamiento general-municipal, ni mucho menos el diseño urbano, constituyen instrumentos capaces de ofrecer un marco conceptual adecuado a los nuevos requerimientos de intervención pública.

Si analizamos la literatura urbanística de los últimos años ochenta se advierte una gran confusión en la teoría y práctica urbanística. Fernando de Terán describe esta confusa situación de la siguiente manera:

"La huida ante los problemas supraurbanos, la negación del urbanismo como actuación más allá de la arquitectura, la reducción del plano urbano al proyecto arquitectónico, es decir, los tópicos brillantes de la década, han dejado un cierto vacío de reflexión y de respuesta en torno a unas realidades que demandan una atención creciente inevitable"  
(TERAN TROYANO, Fernando de, 1989, 16)

En cualquier caso, cada vez resulta mas claro la existencia de una nueva relación territorio-ciudad en la que, manteniendo la necesidad de dinamizar la vida urbana, volvió a considerarse la ciudad desde un marco supra-municipal. No debe olvidarse que

el auge económico se materializó en el territorio a través de un crecimiento urbano difuso tanto en las actividades productivas como del uso residencial, ocio, etc. Como se señalará más adelante, esta realidad nueva territorial coincide con la instauración de las Comunidades Autónomas como ámbito político en directa competencia con la Administración Local. Desde esta perspectiva, el municipio ( desde el que se elaboraron los Planes de la tercera generación) resultó un ámbito inadecuado ante la difusión de las nuevas tecnologías, de la globalización de la economía, etc. El modelo de austeridad quedó definitivamente reemplazado por nuevos paradigmas urbanísticos más acordes con la denominada sociedad informacional.

### 3.1.1. HACIA LA REGIONALIZACION DEL URBANISMO

La creciente importancia de las grandes metrópolis en el nuevo flujo financiero y de servicios de la economía internacional y la configuración de la nueva estructura política vino a reforzar el ámbito regional en el urbanismo español.

Si bien el control del espacio corresponde, en la mayoría de los países occidentales, al nivel de gobierno local, no cabe duda que el nuevo escenario económico propició la intervención mediante otros instrumentos urbanísticos y desde otros ámbitos de poder: "se ha hecho evidente - destaca Lorenzo López Trigal - que planificar la evolución urbana de las metrópolis no es posible sino se hace en el ámbito de un plan intermunicipal, el cual se encuentra condicionado por el conocimiento y tratamiento de los problemas de escala regional" (LOPEZ TRIGAL, Lorenzo, 1990, 130) De ahí que en numerosos países europeos - continúa este autor - "se ha puesto en marcha una cierta reorganización de los poderes locales y supralocales con el fin de su modernización y reforzamiento, esto es, particularmente en el tema de fusión e integración de entidades municipales, o la vía de colaboración en entes supramunicipales, con el objetivo de descentralización de la gestión, consolidación de la participación ciudadana y de la mejora de los servicios locales" (IBIDEM, 130)

El ámbito regional también aparece considerado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (O.C.D.E.) como espacio más adecuado para la planificación urbanística: "en el futuro - señala la O.C.D.E.- se tratará menos de dibujar, proyectar y meditar sobre el plano de la ciudad ideal, sino de analizar los escenarios de su futuro, principalmente a la vista de los contextos nacional y regional. De esta forma, y por esta vía, se recobra la necesidad de intervención de los poderes públicos regionales y /o nacionales." (O.C.D.E., 1984, 25)

En el transcurso de la década de los años ochenta se asistió a una profunda redefinición de las competencias urbanísticas tanto en los países de nuestro entorno europeo (disolución del Consejo del Gran Londres, organismo de planificación supramunicipal del área de Londres) como en el Estado español (desaparición de la Corporación Metropolitana de Barcelona, de la Corporación del Gran Valencia, de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid (COPLACO), etc.). (1)

Esta redefinición competencial no resulta ajena a la evolución política. Las instituciones que rigen las metrópolis y ciudades se encuentran condicionadas por la pugna entre partidos políticos fuertemente centralizados, que utilizan las parcelas de poder existentes en los ámbitos local/regional,

dentro de una estrategia diseñada desde los órganos de decisión estatales. Como apuntan Luis Sanz y Luis Tamarit "esta apariencia de subordinación del poder local se refuerza incluso cuando se observa su función de ámbito natural para el reclutamiento de los efectivos políticos que, tras pasar por responsabilidades locales transitorias, se trasladan a puestos de élite de la Administración Central o Autonómica. La carrera se desarrolla a partir de un nivel inferior, que es la política local, por la que es necesario pasar pero donde no es conveniente permanecer". (SANZ, Luis y G. TAMARIT, Luis 1983, 26)

Desde esta perspectiva política, la descentralización de competencias a las Comunidades Autónomas no conllevó una mayor participación ciudadana en las decisiones político-urbanísticas, más bien puede decirse que muchas Comunidades Autónomas actuaron como órgano delegado del Gobierno Central (la importancia del Estado en materia de planificación económica contrasta con la escasa autonomía financiera de los Gobiernos regionales) y su funcionamiento dependió de la correlación de fuerzas entre los grandes partidos nacionales.

Si la descentralización del Estado en favor de las Comunidades Autónomas fué un hecho complejo y lleno de matices, otra cuestión fué la creciente capacidad decisionaria del ámbito regional sobre el local. En este sentido, la facultad de tutela de las instituciones municipales por parte de las Comunidades

Autónomas se convirtió en una espada de Damocles que pendió sobre cualquier actuación municipal. La la aprobación definitiva del planeamiento no se reduce a una mera formalidad legal, sino que puede afectar a la autonomía municipal. Sobre esta cuestión Manuel Herce escribe lo siguiente:

"La insostenible tutela a la que están sometidos los gobiernos de nuestras ciudades, por las Comisiones de Urbanismo en manos del gobierno auctónimo, hace que abunden los enfrentamientos institucionales (...). De todos es sabido que las Comisiones de Urbanismo exceden su función de tutela, transformándose en órganos de planificación en sus aprobaciones en consonancia con las atribuciones que les da la ley. En cierto regímenes legislativos autonómicos están intervenidos hasta los actos de gestión, desarrollo del planeamiento" (HERCE, Manuel, 1990,315)

No obstante, la regionalización del urbanismo se afirmó como un proceso irreversible gracias a una serie de razones demográficas (decadencia de las ciudades centrales de las áreas metropolitanos), políticas (consolidación de los gobiernos regionales), económicas (globalización de la economía) y urbanísticas (difusión del crecimiento en el territorio).

### 3.1.1.1. Descentralización y reestructuración del crecimiento.

Desde un punto de vista histórico, la estructura del crecimiento urbano en las grandes áreas metropolitanas ha sufrido una serie de transformaciones fuertemente vinculadas a su evolución económica. Así, los conceptos de centro y de periferia se han redefinido sucesivamente de acuerdo con las siguientes fases: (FERRER REGALES, Manuel, 1991, 26)

a) En una primera fase, se dió un proceso de "centralización absoluta", con el consiguiente crecimiento de los espacios centrales ligados a su fácil acceso a las materias primas.

b) En una segunda fase, la centralización es relativa al evolucionar los centros urbanos por efecto de la desconcentración industrial y residencial. El sector servicios crece, a la vez que la población, y el empleo disminuye en las áreas centrales y aumentan en las periferias.

c) En la tercera fase, la "descentralización absoluta" significó frecuentemente un descenso general de la población y de las actividades en el centro y las periferias urbanas, y un crecimiento periurbano más allá de

los movimientos pendulares o desplazamientos diarios entre residencia y trabajo.

d) Una cuarta fase de recentralización o redesarrollo urbano sitúa a una parte de los centros de las grandes ciudades en un primer plano respecto a la generación de los servicios propios de la sociedad postindustrial. Las áreas centrales son hoy los "escaparates" de la nueva economía mundial que exige la metropolización del sector cuaternario ligado al desarrollo y extensión de los servicios que se relacionan con el capital y la toma de decisiones y, en general, con el dominio de la información.

Las grandes ciudades asisten a un progresivo despoblamiento en beneficio de, por una parte, su área metropolitana y corona exterior y, por otra parte, de otras regiones periféricas más dinámicas. Este decrecimiento está relacionado con la descentralización industrial y traslado de las actividades no directivas a espacios periféricos. Como apunta Fernando de Terán "la forma en que se está desarrollando el proceso de descentralización y desindustrialización espontáneas, que caracteriza a la situación de las ciudades europeas de más antigua industrialización, parece que es de carácter general y que irá extendiéndose a otros países de industrialización más tardía como el nuestro, puesto que tiene su causa en cambios y reestructuraciones de carácter universal, ligados a la renovación

de los procesos de producción, a la transformación tecnológica en la información, al cambio de los modelos sociales de comportamiento, a las elecciones de formas de vida, incluido el modelo de hábitat, etcétera. (...) Este proceso parece apuntar a una dispersión de población y actividades hacia núcleos menores y por el territorio en forma difusa, de modo que el resultado tiende a ser una urbanización diluida, de bajas densidades sobre grandes espacios entre las ciudades históricas que, aunque, gravemente afectadas por problemas de declive, seguirán conservando ciertas funciones directivas y desarrollando algunas indivisibles" ( TERAN TROYANO, Ferando, de, 1989, 17)

Maurizio Marceloni, refiriéndose al caso italiano, confirma el éxito del modelo de asentamiento difuso:

"La descentralización productiva y residencial se ha visto como un fenómeno absolutamente positivo (y en parte lo es) capaz por sí solo de aligerar, casi espontáneamente, la crisis de las grandes ciudades no se corresponde a la de la totalidad del país. De hecho se observa una gran riqueza en la estructura urbana menor. Fuera de la gran ciudad se vive mejor, hay trabajo, servicios eficientes, viviendas accesibles y de alto nivel, riqueza actividades culturales y de ocio" (MARCELONI, Maurizio, 1992,183)

La pérdida de población y actividad productiva sufrida por las ciudades centrales de las regiones metropolitanas ha sido interpretada a la luz de dos teorías:

- La teoría de la descentralización, en la que se destaca la influencia de las altas tecnologías en una mayor flexibilidad respecto a la localización de la residencia y la actividad productiva.

- La teoría de la reestructuración regional, en la que se constata la pérdida de importancia de ciertas concentraciones industriales tradicionales, en beneficio de nuevos espacios para actividades de control, dirección, servicios especializados, etc. (FREY, W., 1988, 16-21) .

Si consideramos el conjunto del territorio español, observaremos un aumento del número de ciudades intermedias como consecuencia, en gran medida, de la reestructuración del crecimiento a favor de los municipios metropolitanos o de los municipios periféricos, mientras que las grandes ciudades centrales disminuyeron su población:

**TABLA 5.**

**EVOLUCION DE LA POBLACION Y DEL NUMERO DE MUNICIPIOS URBANOS**

Tamaño (Número habitantes)	1981		1991	
	Número	Población miles hab.	Número	Población miles hab.
20 - 50.000 .....	149	4.292	172	4.979
50 - 100.000 .....	53	3.521	57	3.773
100 - 500.000 .....	44	8.420	50	9.512
+ 500.000 .....	6	7.442	6	7.405
Total +20.000 .....	252	23.676	285	25.670
Total Municipios ...	8.801	37.746	8.077	39.433

Fuente: Antonio Serrano Rodriguez "El Urbanismo del Siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables." en Ciudad y Territorio, núm. 95/96. Pag. 18

Entre los factores demográficos que explican la transformaciones internas de las grandes metrópolis destacan: el envejecimiento de las pirámides de población, la disminución de la población en el municipio central, la desaceleración de la dinámica poblacional metropolitana, las nuevas pautas familiares (incremento de los hogares unipersonales) etc.

El deterioro de la ciudad central en las grandes áreas metropolitanas fomentó un proceso de crecimiento difuso, a través de urbanizaciones con menor densidad (predominio de tipologías unifamiliares, etc.), cada vez mejor comunicadas con los espacios productivos centrales gracias a la construcción de un potente viario.

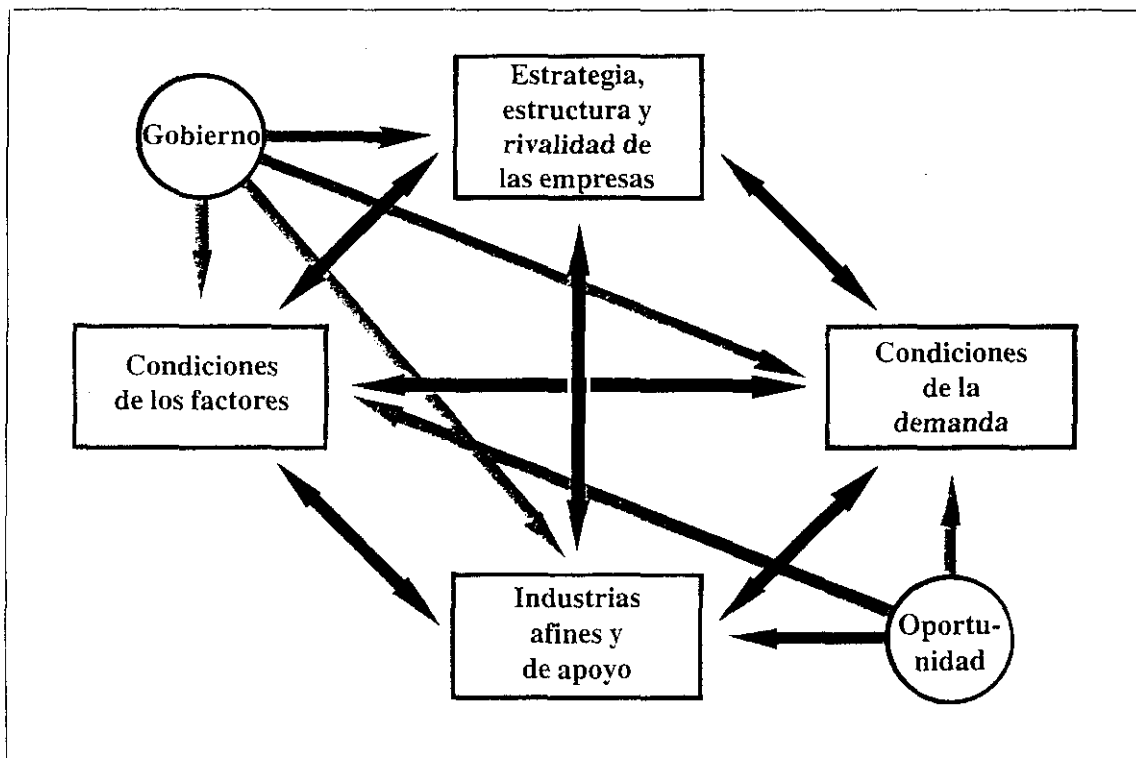
Como trataremos más adelante, la preocupación por las infraestructuras (viarias, telecomunicaciones, etc.) se convirtió en un aspecto esencial del modo de producción postfordista: la terciarización de parte del proceso productivo conllevó la necesidad de unir los ámbitos donde residen las funciones "comando" con los espacios periféricos de trabajo no cualificado. (MAGNAGHI, Alberto, 1993, 11) Aparecen nuevas áreas urbanas para usos productivos de elevado prestigio con objeto de satisfacer la demanda de cierto sector terciario, al tiempo que se degradan los espacios industriales tradicionales.

Estos procesos no pueden desligarse de los que algunos autores denominan el "ocaso del fordismo" como sistema basado sobre la producción y consumo de masas. Mariano Regini destacó, en este sentido, la gran homogeneidad y rigidez de este sistema en el que existían "grandes concentraciones obreras con intereses similares, y con figuras profesionales hegemónicas. Los sindicatos - continúa Marino Regini - basaban su poder en las grandes fábricas, y constituían estrategias reivindicativas orientadas en torno a las demandas del obrero común. La contratación colectiva ha conocido un gran desarrollo, ya que representaba no sólo el modo más eficaz de repartir los beneficios conseguidos por la empresa, sino sobre todo porque era un instrumento para fundamentar un sistema de reglas que garantizaban aquella estabilidad que tanto los trabajadores como

la dirección de las empresas consideraban necesaria" (REGINI, Marino, 1987, 37)

Este modelo de concentración urbana e industrial generó importantes efectos no deseados (aumento del coste de la fuerza de trabajo, congestión urbana, conflictividad laboral, incremento del gasto social, etc.). Para responder a estas "disfunciones" se generó una profunda reorganización del sistema productivo cuya expresión espacial simultanea una concentración física de determinados trabajos cualificados con una descentralización de las tareas no cualificadas en la periferia, donde se concentran fenómenos de subterranización productiva, precarización laboral, etc. (2) Como dice Manuel Castells, "los mecanismos de la reestructuración (con variantes socio-políticas) coinciden en aumentar los grados de

FIGURA 3.1. DETERMINANTES DE LA VENTAJA COMPETITIVA DE UN TERRITORIO



Fuente: PORTER, Michel, E. (1990) The competitive advantage of nations The Macmillan Press Ltd. London

libertad de la gestión empresarial con respecto a su entorno institucional y a las relaciones laborales en que se sustenta. En este sentido, - continúa Castells - la capacidad de variar la localización de la actividad económica (movilidad del capital y los medios de gestión y reproducción) con respecto a la rigidez relativa de la fuerza de trabajo y del contexto social e institucional, son un elemento determinante en el proceso de reestructuración, que puede traducirse bien en una relocalización de la actividad (transregional o transnacional) o incluso en la obtención de nuevas condiciones de operación en la misma localidad en base a la imitación de condiciones potenciales en otra localización posible" (CASTELLS, Manuel, 1989, 13)

El nuevo modelo de acumulación alteró la vieja lógica de localización de actividades y la estructura social urbana. Sobre esta cuestión Josef Esser y Joachim Hirsch destacan, como la estrategia de localización de actividades productivas implicó, a su vez, la configuración de una sociedad profundamente desigual:

"Capital becomes more flexible, major spatial heterogenization processes mark this: enforced industrialization in former peripheral regions ("therhold countries" o "new industrializing countries") go along with the deindustrialization of metropolitan regions. High-tech

producers leave the capitalist centres, whilst at the same time, the taylorist mass-production of simple goods can be relocated in the these places. New production technologies, supported by the "microelectronic revolution", lead to a heterogenization and "flexibilization" of working conditions and the spreading of a multitude of forms of peripheral work in urban centres. As result of this is intensified division in society, characterized by continuing mass unemployment, increased differentiation in qualifications and income, and the formation of a new, hierarchical model of consumption" (ESSER, Josef and HIRSCH, Joachim, 1989, 425)

Los efectos sociales y urbanísticos de esta profunda reestructuración económica se observan en la pérdida de población de las ciudades centrales, la pauperización y destrucción del capital inmobiliario en las grandes zonas urbanas (Nueva York, Amsterdam, Londres) y la desindustrialización de grandes aglomeraciones industriales, como ocurre en la actualidad en Gran Bretaña o en áreas de los Estados Unidos (CELADA, Francisco, LOPEZ, Francisco y PARRA, Tomas, 1985, 20-21). Así pues, la crisis del modo de producción fordista implicó, necesariamente, la crisis de la ciudad fordista.

### 3.1.1.2. La consolidación del gobierno regional

El ámbito regional - hemos señalado - se reforzó con el reconocimiento constitucional de las Comunidades Autónomas, detentadoras de amplios poderes legislativos en materia de urbanismo y que vienen a plantear una situación novedosa respecto a la planificación metropolitana de los años setenta. Las Comunidades Autónomas son órganos de poder directamente elegidos, por lo que sus decisiones no se sustraen del carácter político que posee toda intervención pública en el territorio. Eduardo Mangada mencionó tres condiciones exigibles para que una nueva política territorial goce de legitimación ( tradicionalmente discutida a los entes metropolitanos):

a) La existencia de un "gobierno", un poder político, que no una simple "administración", surgido de una elección directa de todos los ciudadanos en cuyo ámbito se proyecte y se formule una determinada política territorial.

b) Que dicho gobierno tenga la capacidad de entender y explicar el territorio sobre el que van a plasmarse las distintas actuaciones sectoriales públicas o privadas (...)  
Quien no es capaz de explicar un determinado proceso, no está capacitado para la planificación de su futuro desarrollo.

c) Dicho gobierno debe disponer de un proyecto político, en el cual la intervención sobre el territorio sea una componente claramente adoptada y públicamente comprometida. (MANGADA SAMAIN, Eduardo, 1989, 7)

A pesar de su reciente legitimación, el ámbito regional se enfrentó con ciertos obstáculos (tradición municipal en la actividad urbanística y ausencia de una cultura territorial) que dificultó su afianzamiento como ámbito de decisión político-urbanístico.

a) La cuestión competencial

La existencia de municipios con evidente fuerza histórico-política y un Estado central con importantes atribuciones económicas, acotó la capacidad real de decisión de las Comunidades Autónomas. Nos encontramos con el problema de "cómo ordenar un territorio que es continuo, pero sobre el que se proyectan los intereses y las atribuciones de los diferentes organismos políticos-administrativos, que pueden entrar en conflicto porque los criterios pueden ser contrapuestos según la perspectiva que se adopte" (MENENDEZ, Angel, 1990, 338)

A juicio de Tomás-Ramón Fernández, el proceso de descentralización política impulsado por la Constitución Española de 1978 culminó su primera etapa en 1983 con la aprobación de los

Estatutos de Autonomía de las diecisiete Comunidades Autónomas: "De acuerdo con dichos Estatutos y en el marco de la Constitución - destaca el autor -, todas ellas gozan de competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, competencias que comprenden tanto el poder de legislar sobre dichas materias, como los poderes de ejecución y gestión" (FERNANDEZ, Tomás-Ramón, 1987, 38-39)

No obstante, existen una serie de competencias exclusivas del Estado (regulación del derecho de propiedad del suelo, planificación económica, agua, montes, minas, energía, puertos y costas, aeropuertos, medio ambiente, etc.) que matizan la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En palabras de Tomás-Ramón Fernández, lo que parecía ser una competencia exclusiva resulta, de hecho, una competencia compartida entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Por otro lado, la Constitución garantiza la autonomía municipal. En este sentido, las Comunidades Autónomas, portadoras de la competencia de "ordenación del territorio", apenas han desarrollado un sistema independiente al urbanístico (fuertemente vinculado al ámbito municipal). El planeamiento supralocal (Planes Directores y Territoriales de Coordinación y Planes Generales y Normas subsidiarias "plurimunicipales") aparece como una cuestión no resuelta. La actividad de las Comunidades Autónomas, al utilizar los mismos instrumentos urbanísticos que

el municipio, "invade" determinados espacios de una autonomía municipal muy reforzada tras la revisión del planeamiento de los primeros años ochenta.

Sobre esta cuestión, Luciano Parejo denuncia el escaso desarrollo de los instrumentos de ordenación supra-municipales al señalar que "la formalización jurídicamente inadecuada de la ordenación del territorio viene determinando que, de hecho, la función propia de ésta venga desempeñándose no tanto a través de los instrumentos formales destinados específicamente a su definición, cuanto más bien a través de los mecanismos tradicionales urbanísticos, aprovechando la compartición del urbanismo por los gobiernos territoriales autonómico y local. Este recurso, utilizado como "válvula de escape", encuentra, sin embargo, la resistencia derivada de una autonomía local renovada" (PAREJO ALFONSO, Luciano, 1993, 234)

Este problema resulta especialmente grave si consideramos que los instrumentos de ordenación general establecidos por la legislación urbanística están basados - como destaca Angel Menéndez - en "criterios políticos-administrativos y son expresión de la esfera de poder y decisión que quiere reservarse la entidad territorial que los formula y aprueba. (MENENDEZ REXACH, Angel, 1990, 338) Por ello, "este enfoque, difícil de evitar, lleva en germen el conflicto sino se establecen

mecanismos de articulación entre los diferentes instrumentos"  
(IBIDEM, 338)

Como consecuencia, el conflicto competencial sólo puede ser resuelto mediante un proceso continuo de negociación entre los tres órdenes de poderes (Central, Autonómico y Local), para lo cual - señala Tomás-Ramón Fernández - es necesario "adoptar una actitud extremadamente prudente e intensificar los mecanismos de comunicación, información y colaboración recíprocas. La coordinación efectiva - destaca el autor - de todas las acciones con incidencia en el territorio constituye a partir de ahora el gran reto que todos los poderes públicos deben afrontar, ya que ninguno de ellos aisladamente dispone de todos los resortes de la acción territorial" (FERNANDEZ, Tomás-Ramón, 1987, 40-41)

b) La ausencia de una cultura territorial

Las nuevas propuestas territoriales, emanadas de las Comunidades Autónomas, se inscriben en un contexto de expansión económica y cambio tecnológico. La recuperación de la planificación territorial (anteriormente cuestionada por su pretensión científicista) constituyó una necesidad ante el proceso de dispersión de la población y de las actividades económicas en el espacio regional. Sin embargo, la elaboración de los nuevos planes territoriales careció del impulso político y del desarrollo necesario para constituir un nuevo paradigma.

Por el contrario, la ausencia de una cultura territorial de intervención pública conllevó a la aparición de paradigmas urbanísticos cercanos a la lógica del mercado. Desde esta perspectiva, el modelo urbanístico de austeridad se percibió como un "corsé" que impide el crecimiento y modernización económicas. La planificación entendida desde la globalidad queda relegada frente a la voluntad de fragmentar la intervención sobre la ciudad y el territorio. Frente a la cultura del Plan emerge lo que Fernando Roch denomina "una cultura de lo fragmentario y de la autonomía e insolidaridad de las pequeñas y medianas escalas" (ROCH, Fernando, 1993, 48).

De esta manera, proliferan las actuaciones públicas pensadas desde un sentido de la oportunidad, del corto plazo y de la renuncia a la definición de un modelo previo. Los gobiernos regionales pretendieron encauzar las inversiones públicas y privadas en determinadas operaciones económico-territoriales (ofertando suelo público estratégicamente localizado en el espacio regional a la iniciativa privada, definiendo ciertos "puntos fuertes" con objeto de recalificar el territorio, etc.) . Sin embargo, las dificultades surgieron ante la inexistencia de un marco conceptual estructurado así como de una cultura territorial asumida por técnicos y políticos. Como se reconoció en las Bases de las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, "apenas existe una cultura del territorio, una cultura teórica y técnica cuyo objetivo de

conocimiento supere el ámbito de la ciudad - o del espacio rural - y considere integralmente el territorio con toda su complejidad". (COMUNIDAD DE MADRID, 1988, 55)

A este respecto debe recordarse que el ámbito regional se ha legitimado, sobre todo, desde la representatividad política, pero no desde la participación social. Como advierten Luis Sanz y Luis G. Tamarit refiriéndose al caso madrileño: "un hecho conocido y repetido hasta la saciedad es la ausencia, en la génesis de la Autonomía madrileña, de un proceso social de base que la fundamentara" (SANZ, Luis y TAMARIT, G. Luis, 1983, 25).

La experiencia nos advierte de la difícil involucración ciudadana más allá de los problemas estrictamente locales. La participación se mediatizó, necesariamente, en organizaciones políticas capaces de "pensar" en un ámbito más amplio que el barrio o el municipio. Para participar en los procesos decisionales del gobierno regional se precisó articular un discurso territorial no accesible a la mayoría de la población.

Conviene recordar que la cercanía del poder municipal permitió durante los años setenta y primeros ochenta una mayor fluidez en la expresión de las demandas ciudadanas. De ahí que los autores mencionados insistan en la vigencia del municipio frente al ámbito regional: "la existencia de gobiernos locales con funciones relevantes estimula el proceso a través del cual

la mayoría social afronta la cuestión de reconstruir la propia unidad de las clases subalternas, a partir de los intereses comunes y del desarrollo de luchas por ampliación del "salario social" (más y mejores servicios). Esta reivindicación del "salario social" se podría jugar en mejores condiciones, para las clases subalternas, sobre entes de carácter electivo y con responsabilidad directa en la prestación de los servicios." (IBIDEM, 27)

A pesar de estas resistencias políticas y culturales, la perspectiva territorial fué convirtiéndose en una referencia ineludible respecto a las propuestas surgidas desde una óptica exclusivamente urbana o bien desde las competencias económicas del Estado. A ello no es ajeno la extensión del discurso de la economía-mundo en el que la globalización de la economía y la difusión de nuevas tecnologías otorgan un gran protagonismo a los ámbitos regionales. Como se analizará en el apartado siguiente el problema radicó en la parcialidad de las propuestas exigidas por este discurso, cuyo objetivo central es la creación pública de condiciones económicas y urbanísticas en beneficio de la iniciativa privada. La atracción de grandes inversiones (tanto nacionales como internacionales) constituyó la principal razón para que los Gobiernos regionales oferten un cierto grado de transparencia y coordinación pública sobre su territorio.

### 3.1.2. LA ECONOMIA-MUNDO

El estudio de los paradigmas urbanísticos hegemónicos durante la segunda mitad de los años ochenta exige una referencia previa a las condiciones económicas que impulsaron el crecimiento. Como señala Emilio Fontela la dinámica económica encuentra siempre un fiel reflejo en el territorio (FONTELA, Emilio, 1990, 21).

Desde esta perspectiva, Fontela teorizó sobre la dinámica del crecimiento urbano a partir del análisis de ciertas variables (gobierno, ideología, agentes económicos y factores de localización). Como consecuencia, de este análisis propone tres modelos de crecimiento, actualmente existentes en las grandes aglomeraciones, que definen tres momentos históricos-económicos en la evolución de la ciudad:

- el modelo de la ciudad-capital administrativa (nacional o regional) que desarrolla un sistema de valores y de relaciones de poder en un ámbito especial claramente delimitado. Este modelo de capital administrativa conlleva generalmente un importante crecimiento de las actividades productivas secundarias y terciarias destinadas al mercado protegido que ofrece la zona en la que ejerce su capitalidad; las épocas de proteccionismo nacionalista han favorecido especialmente este tipo de modelo urbano

- el modelo de la ciudad-internacional, gestado en base a la División Internacional a partir de la Revolución Industrial; este modelo explica el desarrollo de grandes ciudades cerca de las fuentes de energía o de otros recursos naturales, así como la enorme expansión de las ciudades portuarias. Son ciudades que han podido aprovechar para su desarrollo elementos favorables a una mayor especialización internacional de las actividades productivas, y que, por consiguiente, se han visto beneficiadas durante los período de liberalismo económico por el mayor crecimiento del comercio mundial

- el modelo de la ciudad-capital mundial que trasciende los ámbitos administrativos nacionales y las reglas simples de la especialización industrial, para adoptar sistemas de producción y valores que se identifican con el proceso de globalización que afecta de forma creciente a todos los sistemas económicos, sociales, culturales, tecnológicos y políticos del planeta. El modelo de ciudad-mundial es, en el fondo, una versión contemporánea del modelo de ciudad-internacional; la ciudad-internacional corresponde a la División Internacional del Trabajo en el sector secundario, nacida de la primera Revolución Industrial, mientras que la ciudad-mundial se identifica con la División Internacional del Trabajo en el sector terciario, característica de la

llamada Sociedad de la Información o segunda Revolución Industrial (FONTELA, Emilio, 1990, 21)

**TABLA 6.**

**MODELOS DE CRECIMIENTO URBANO**

	CIUDAD ADMINISTRATIVA	CIUDAD INTERNACIONAL	CIUDAD MUNDIAL
GOBIERNO	Nacionalismo autártico	Nacionalismo competitivo	Supranacion. (globaliz.)
IDEOLOGIA ECONOMICA	Proteccionismo	Liberalismo comercial	Integración institucionalizada
AGENTES	Administraciones	Empresas	Empresas financieras y de serv.
FACTORES DE LOCALIZACION	Historia y Geografía	Recursos: Infraestruct.	Calidad: Cosmopolitismo.

Estos modelos de crecimiento urbano pueden coexistir en las grandes ciudades de los países más desarrollados pero, a juicio del autor, puede preverse una progresiva expansión del modelo de ciudad-mundial: "en un mundo -continúa Emilio Fontela- en el que la problemática se globaliza, es normal que el empuje del modelo de ciudad-administrativa pierda fuerza, mientras que el modelo de ciudad-internacional tiene que hacer frente a masivas reconversiones inducidas por la entrada progresiva del Tercer Mundo en el sistema de especialización internacional; el modelo de ciudad-mundial es el modelo que mejor evoca la perspectiva de crecimiento de las grandes urbes de cara alaño 2.000" (IBIDEM, 22)

Como podemos observar, esta interpretación del crecimiento urbano (elaborada desde una óptica económica neoliberal) aboga por el modelo ciudad-mundial que presupone la extensión ilimitada de la economía-mundo. Desde una óptica económico-territorial, el modelo de ciudad-mundial implica una mayor de-regulación de los instrumentos urbanísticos clásicos y una mayor segregación socio-especial:

a) Por una parte las áreas centrales de las grandes metrópolis se han convertido en auténticos nudos de intercambio de información, de servicios avanzados, que configuran un nuevo sistema urbano transnacional. Saskia Sassen detectó la emergencia de éste, considerándolo como una necesidad ante la ausencia de mecanismos de control económico internacional:

"Existe un vacío de instituciones o mecanismos de coordinación y control de todo el sistema económico mundial, y es entonces cuando desde estos espacios centrales de Londres, Nueva York, Tokio, Paris, Frankfurt, empiezan a desempeñar esas funciones de coordinación" (SASSEN, Saskia, 1991, 52) .

Por ello, no es de extrañar que la intervención urbana en las principales ciudades europeas cuidara, especialmente, los espacios centrales de las grandes metrópolis, con el explícito objetivo de facilitar la integración de la economía urbana con

la economía internacional ( "Docklands" en Londres, "La Defense" en París, la "City West" en Frankfurt, etc.). (3)

Asimismo, las nuevas estrategias de localización de la economía-mundo preconizaron una ampliación de la oferta inmobiliaria para usos productivos por parte de los gobiernos locales y regionales españoles. De ahí, que surgieran innumerables proyectos para la creación de nuevos espacios urbanos, conectados con la economía global (áreas de servicios avanzados, Parques científicos, etc.). Como destaca José Estébanez "el nuevo modelo espacial implica concentrar las unidades de gestión y producción de la información (factor esencial de esta revolución tecnológica), en algunos lugares privilegiados y producir de forma diseminada en el territorio (economía sumergida, trabajo a domicilio, fábrica difusa) de los países desarrollados, o bien elegir países subdesarrollados al amparo de una mano de obra abundante y barata" (ESTEBANEZ ALVAREZ, José, 1989, 166)

b) Por otra parte respecto a los territorios periféricos excluidos del sistema de ciudades globales debe distinguirse entre aquellas regiones impactadas por la Revolución industrial del siglo XIX (con graves problemas de obsolescencia física y sectorial) y las mediodías emergentes (zonas tradicionalmente atrasadas pero mejor conectadas con los ejes de desarrollo económico e internacional).

Durante los años ochenta, se extendió el proceso de desurbanización intrarregional y el desplazamiento de la actividad industrial a regiones menos desarrolladas. En alguna de ellas, se asistió a un cierto crecimiento económico en razón al menor coste de la mano de obra, la escasa conflictividad laboral, mejor medio ambiente, clima más agradable, etc. En otros casos, ciertas políticas regionales han privilegiado la producción en determinadas regiones originando el denominado "efecto frontera" en perjuicio de las áreas industriales de las grandes metrópolis. Por lo tanto, resulta evidente la relación entre la expansión del crecimiento en ciertas regiones menos desarrolladas y el declive de zonas industriales centrales de las principales metrópolis.

### 3.1.2.1. El impacto territorial de las nuevas tecnologías

La decadencia demográfica e industrial de las grandes ciudades no impidió su transformación en nudos del nuevo sistema económico trasnacional, con un alto grado de concentración de actividades directivas, de control, de diseño, etc. La importancia de la ciudad central metropolitana crece gracias al impacto de las innovaciones tecnologías entre las que destacan:

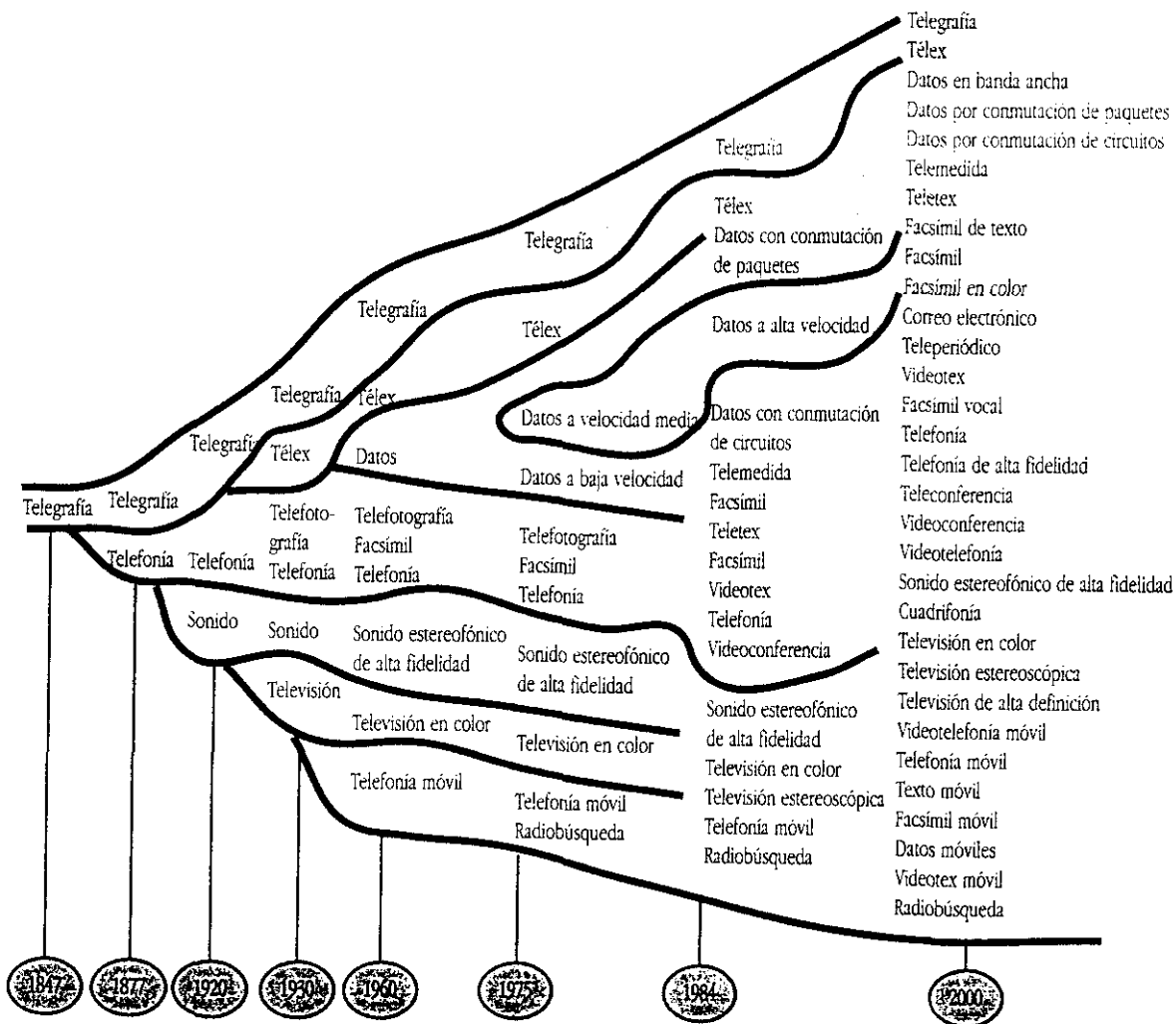
1. El extraordinario desarrollo en los últimos diez años de la microelectrónica, fundamentalmente basado en la miniaturización de los circuitos integrados y en el poder informacional cada vez mayor de dichos circuitos a costes cada vez más bajos.
2. La revolución de las telecomunicaciones, en particular a través de la aplicación de fibras ópticas y rayos láser en la tecnología de transmisión, que combinadas con el uso de satélites, crean una red mundial de telecomunicaciones de alta capacidad y velocidad.
3. El desarrollo de lo que se llaman sistemas de información que consideramos como altamente importantes desde nuestro punto de vista, o sea, la integración de ordenadores y telecomunicaciones en una red interactiva de intercambio de información.

4. Una aplicación de las actuales tecnologías en la forma de medios de comunicación de masas descentralizados en los que la combinación del uso de satélites, la TV por cable y la conservación y reproducción de imágenes en video-cassettes, altera fundamentalmente el flujo unidireccional del sistema de medios de comunicación masivos en sus términos tradicionales.

5. La tendencia cada vez mayor a la automatización del trabajo, a la vez en las fábricas y en las oficinas. Ello incluye la difusión de máquinas de control numérico, el desarrollo de la robótica, el de la informatización de todo el proceso de trabajo administrativo, y se extiende potencialmente hacia el desarrollo de la inteligencia artificial al encontrarnos en los prolegómenos de la llamada quinta generación de ordenadores.

6. La biotecnología y la ingeniería genética es quizá la nueva frontera de la revolución industrial en curso que puede afectar más profundamente el conjunto de nuestra forma de producir, vivir y pensar, ya que trata de manipular la información en la base de los procesos vitales. Sus aplicaciones, de forma inmediata en las

FIGURA 3.2. TELECOMUNICACION: PERSPECTIVAS PARA EL AÑO 2.000



FUENTE: Futuribles, marzo 1986

ciencias médicas, en las industrias químicas, en la agricultura y la producción de alimentos y, algo más tarde, en nuevas fuentes de energía, permite pensar que con la ingeniería genética se llega a una industria en que el componente científico representa el 95 % de la inversión (CASTELLS, Manuel, 1984, 88)

Estas innovaciones han contribuido poderosamente a la configuración de la denominada "sociedad de la información", originando una verdadera revolución en el sistema económico capitalista, hasta entonces orientado en las tareas de producción industrial. Siguiendo a Manuel Castells señalaremos que "los elementos de productividad y de competitividad en dicha economía vienen cada vez menos determinados por la adición cuantitativa de factores de producción (capital y trabajo) mientras que pasan a ser cada vez más función de la óptima combinación y utilización de dichos factores en la compleja estructura económica internacional. Ello determina el carácter estratégico de los nuevos factores de producción, a saber el nivel y la calidad de la información en los procesos de producción y gestión, lo que se traduce concretamente por una constante recualificación de la fuerza de trabajo, acceso a las fuentes de innovación e información y el incremento de las capacidades relacionales de las unidades económicas mediante la maximización de sus sistema de comunicaciones internas y externas" (CASTELLS, Manuel, 1990, 28)

En contraste con la producción industrial tradicional, "las industrias de alta tecnología -continúa Castells- son aquéllas en que la productividad y la rentabilidad de la industria dependen de su capacidad continua de genera innovación tecnológica. Esa es su especificidad. (...) Su materia prima esencial es la información tecnológico-científica, incluyendo desde luego en la misma la tecnología de fabricación (es decir, la combinación entre innovación tecnológica de producto y de proceso. El soporte material de la información, como se sabe, es irrelevante en el costo total del producto" (CASTELLS, Manuel, 1989, 15). Por lo tanto, la innovación tecnológica se encuentra enfocada más hacia el proceso que hacia el producto. El objeto de estas tecnologías y su aplicación es, fundamentalmente, la información en sus diferentes aspectos. (CASTELLS, Manuel, 1984, 89)

La influencia de las nuevas tecnologías en la modernización de la estructura productiva y, por lo tanto, en la calidad de vida, ha sido destacada por autores como Campos Venuti, teórico del modelo de austeridad. Refiriéndose a Italia, Venuti denunció el escaso interés que, a mediados de los años ochenta, suscitaba la ciencia y la tecnología en el urbanismo italiano. La opinión pública italiana - afirmaba Venuti - se mostró insensible al tema de la demanda de nuevas infraestructuras técnicas y los movimientos sociales urbanos sólo se preocuparon por la creación de infraestructuras sociales (escuelas, servicios asistenciales,

etc.). (CAMPOS VENUTI, Giuseppe, 1984, 72) Si tradicionalmente los gobiernos municipales de izquierda han canalizado el gasto público hacia la creación de infraestructuras sociales (en beneficio de las clases sociales más desfavorecidas) en la segunda mitad de los años ochenta se cuestionaba la primacía de estas inversiones frente a la urgencia de modernizar la infraestructura viaria, eléctrica, de telecomunicaciones, etc.

a) La creación de espacios urbanos privilegiados

El fomento de la producción y modernización económica prevalece sobre cualquier otro criterio igualitario y redistributivo. Como señala Fernando Roch, "se ha entronizado la desigualdad, el desequilibrio, la autonomía de los ingredientes; se aplaza indefinidamente la práctica redistributiva" (ROCH, Fernando, 1993, 48). De esta manera, emerge un discurso político-ideológico "integrador" en el que la implementación de nuevos sistemas de comunicación, la creación de una "imagen" de la ciudad, la mejora de las infraestructuras viarias, etc. se proponen como necesidades ineludibles que escapan a una concepción dialéctica de la política municipal y se presentan como objetivos deseables por todos los habitantes de la ciudad. Como dice Manuel Castells y Peter Hall, "el hecho de que los gobiernos locales y regionales se hayan apresurado a adoptar el nuevo modelo de desarrollo sí demuestra su percepción de que nos hallamos realmente en medio de una transición hacia una nueva

forma productiva y que la gestión del proceso requiere iniciativas institucionales que actúen a través de y sobre el mercado. A decir verdad, la ideología de la propia imagen y de la alta tecnología son elementos poderosos de este nuevo tipo de política regional. Pero ello es así porque, para lo bueno y lo malo, la propia imagen se ha convertido en el eje central del éxito en la competencia económica y cultura de estos últimos tiempos" (CASTELLS, Manuel y HALL, Peter, 1994, 29)

El objetivo último no es otro que la atracción de las industrias de alta tecnología lo que llevó a los gobiernos locales y regionales a preguntarse sobre la estrategia de localización de éstas. Para responder a la cuestión de ¿cuales son los ámbitos socio-territoriales más adecuados para la implantación de las nuevas tecnologías? Castells recogió del estudio realizado por Glasmeyer, Hall y Marcusen (respecto a las tendencias espaciales de las industrias de la alta tecnología en los Estados Unidos), las siguientes condiciones necesarias para hacer de una geografía una zona ideal para la atracción de este tipo de industrias:

1. La posibilidad de acceder a la ciencia de las grandes Universidades y a una fuerza de trabajo técnico (particularmente ingenieros eléctricos)

2. La capacidad de ser un centro de comunicaciones, sobre todo aéreas, de manera que se pueda integrar a través del transporte la disociación de las fases de producción que corresponden a distintas áreas.

3. El ser una zona geográfica muy ligada a los programas de defensa y de contratos militares.

4. Ser una zona con débil implantación sindical, y

5. Ser una zona en la cual hay un alto nivel de capital disponible y una red financiera capaz de conectarle a la inversión industrial. (CASTELLS, Manuel, 1.984, 91)

En otro artículo, Castells vuelve a referirse a los factores necesarios para que la implantación de las nuevas industrias de alta tecnología pueda desarrollarse en una región:

1. Una fuente de información de innovación, que puede ser proporcionada por complejos científicos y universitarios o por implantación de grandes empresas que, en función de sus propios intereses, permitan un cierto nivel de transferencia de tecnología.

2. Una articulación estrecha en términos de comunicaciones y telecomunicaciones al espacio económico mundial

3. Un mercado de trabajo de ingenieros y científicos en cantidades y calidades correspondientes a las necesidades del nuevo complejo productivo, mercado que puede ser formado por la presencia de instituciones educativas de alto nivel con las especializaciones requeridas por la nueva industria.

4. Otros factores frecuentemente citados, tales como "la calidad de vida", son mucho más subjetivos y generalmente discutibles. Lo que sí es importante señalar es que en la medida en que el factor para la nueva industria es una fuerza de trabajo científico-técnica, que con frecuencia es escasa con respecto a la demanda, todo aquello que concurra a atraer y fijar dicha fuerza de trabajo repercutirá en la capacidad de atracción de una zona. (CASTELLS, Manuel, 1989, 17)

En este sentido, sólo las grandes ciudades y su entorno metropolitano pueden asumir la localización de universidades, comunicaciones, servicios financieros, animación socio-cultural etc., por lo que el planeamiento elaborado desde un ámbito local se mostró claramente insuficiente para dar respuesta a las exigencias de implantación de actividades de alta tecnología.

La reflexión sobre la importancia de las nuevas tecnologías para el mantenimiento de la actividad productiva en la ciudad

orientó la actividad planificadora hacia las grandes operaciones urbanas, es decir hacia la creación de nuevos espacios como universidades, parques tecnológicos, aeropuertos, trenes de alta velocidad, etc. Su implantación violentó la estructura urbana tradicional y originó fuertes resistencias vecinales ( por ejemplo, en las ampliaciones de los aeropuertos), siendo cometido fundamental de los gobiernos locales y regionales la gestión de este conflicto.

Por lo tanto si se asume el objetivo de asegurarse un puesto en la nueva división internacional del trabajo, resulta necesario reorganizar el territorio para facilitar su conexión con los flujos de información transnacionales: Como destaca Castells "cada área, cada región, cada ciudad se convierte en un lugar altamente específico definido por su papel dentro de una división espacial del trabajo general. Al mismo tiempo, cada lugar, cada región se convierte en impotentes, en carentes de sentido, en relación a la lógica general, puesto que sólo esta lógica es la que proporciona sentido al papel productivo de cada localización. Los lugares se convierten en flujos. De hecho podemos decir que la transición de un modo industrial de desarrollo a un modo informacional de desarrollo se traduce en la dependencia creciente de las localizaciones productivas con respecto a la estructura de los flujos informativos" (CASTELLS, Manuel, 1984, 92)

## b) Las sombras de la innovación tecnológica

Las consecuencias sociales que conlleva la implantación de las nuevas tecnologías reveló la conveniencia de fomentar cierto desarrollo endógeno, que permita a las regiones insertar los insumos de alta tecnología en su tejido productivo, de modo que las compras directas de los mencionados insumos no constituyan un despilfarro en beneficio exclusivo de las grandes compañías detentadoras de la capacidad de innovación tecnológica. (CASTELLS, 1989, 21) De ahí la importancia de articular los intereses productivos locales en torno a una identidad social y a una forma de vida peculiar, que evite una excesiva dependencia de los factores exógenos. En palabras de José Estebañez, "puede evitarse que las nuevas tecnologías favorecan el monopolio y control de la información, y así impedir mediante redes locales, el asalto a la diversidad cultural, crear movimientos vecinales y grupos de intereses variados, desde el consumo, la cultura o la gestión de sus comunidades. Toda política dirigida en este sentido favorece un empleo de la técnica al servicio de las comunidades locales y el desarrollo de identidades espaciales que son opuestas a los intereses multinacionales que tratan de reducir el paisaje a flujos y los diferentes grupos sociales a individuos estandarizados" (ESTEVANEZ ALVAREZ, José, 1989, 166-167)

Si bien la modernización del conjunto de las ramas productivas no puede realizarse de manera autónoma, (independientemente de las innovaciones tecnológicas producidas a nivel internacional), conviene no olvidar el análisis de la economía, la sociedad y la política desde una perspectiva regional. La modernización de una Región implica una modificación de los siempre inestables "pactos locales" entre las clases o grupos sociales que la conforman. Por lo tanto, las resistencias de aquellos sectores más perjudicados (trabajadores no cualificados, jóvenes sin formación, marginados, etc.) deben ser considerados como parte del proceso de modernización. De ahí, el nuevo protagonismo de la instancia política como regulador de estas tensiones provocadas por la oposición al nuevo sistema productivo y sus exigencias sobre el conjunto de los recursos públicos.

En este sentido el sacrificio del Estado de Bienestar en favor de las inversiones a la producción (infraestructuras, exenciones fiscales, etc.) y el recorde del gasto social redistributivo origina una rápida destrucción del nivel de vida de amplios sectores de la población, generando graves conflictos sociales que en nada benefician a la proyección internacional de una ciudad.

Desde este punto de vista, el discurso de la modernización tecnológica podría ser compatible con la necesidad de recuperar

una intervención pública en la sociedad, dentro de la cual el planeamiento urbano y territorial cumpliría un papel destacado. Por ello, la dialéctica entre la globalización de la economía y las necesidades de reproducción de las sociedades locales configuran el aspecto central del futuro de las Regiones:

"El significado de la dinámica de las regiones vendrá determinada por su posición en dicho espacio de flujos, dominado y modelado por intereses globales cuyas estrategias cambiantes interactúan constantemente con los intereses sociales y políticos territorialmente enraizados en localidades históricamente estructuradas". (CASTELLS, Manuel, 1989, 14)

Cuando determinadas ciudades optan por forzar su conexión con la economía-mundo (por ejemplo, a través de la celebración de Grandes Eventos), el resultado de su apuesta es siempre incierto, dado la complejidad y variabilidad de las estrategias de las "empresas globales". Lo que sí resulta fácil de comprobar, desde el primer momento, es el deterioro de la calidad de vida de sus habitantes más desfavorecidos (carestía de vivienda, actividades especulativas que merman recursos a la producción, etc.). Por ello, se precisa una férrea voluntad política (o un marcado "consenso") para resistir el descontento social y la tentación del beneficio a corto plazo:

"Se necesita mucho tiempo para conseguir que una tecnópolis alcance el éxito; un período mucho más largo del que la mayoría de las empresas occidentales concederían para la aparición de beneficios, y también superior al ciclo político electoral. Así, pues, habrá que aportar mecanismos protectores que aislen el proyecto, durante un largo período, de las acusaciones prematuras de fracaso" (CASTELLS, Manuel y HALLS, Peter, 1994, 249)

Si bien las investigaciones sobre la implantación geográfica de las nuevas tecnologías señalan que las Regiones donde éstas se localizan disfrutan de mayores tasas de crecimiento, no se han desarrollado metodologías que esclarezcan otras consecuencias del proceso de globalización económica (marginación social, degradación ambiental, etc.).

El grado de subjetividad que subyace a la percepción de aspectos como la calidad de vida, la difícil conceptualización de la actual estructura social y la dificultad para obtener datos sobre los nuevos elementos de diferenciación - dado la obsolescencia de las categorías socioeconómicas clásicas - proporcionan una débil apariencia científica de estas investigaciones frente a la contundencia de ciertos indicadores macroeconómicos como el Producto Interior Bruto, la construcción de viviendas, el tráfico de mercancías u otros parámetros que no permiten conocer el estado interno del sistema económico. (DIAZ

ORUETA, Fernando, 1991, 223). En palabras de Fernando Roch: "la calidad de vida ha disminuido de forma espectacular aunque desgraciadamente no disponemos de un sistema de medidas semejante al que sirve para escribir la épica del P.I.B, porque nuestra cultura económica sigue siendo muy primitiva" (ROCH, Fernando, 1993, 53)

### 3.1.2.2. El desarrollo del terciario.

El impacto de la economía global en la estructura urbana se mostró en el predominio y selección de determinados sectores punta, en detrimento del resto de sectores productivos tradicionales. Como apunta Antonio Estevan "explícita o implícitamente, se acepta la primacía de la economía financiera sobre la economía de producción y dentro de ésta última, se polariza la atención sobre una limitada serie de sectores de actividad definidos como "estratégicos" (alta tecnología, servicios avanzados...), que están concentrados en ciertos países desarrollados, que son los más estrechamente vinculados a los operadores financieros, y que son también los que ofrecen mayores oportunidades de acumulación. De donde se concluye que lo que ocurra en el resto del sistema económico -dentro o fuera de los países desarrollados - es válido ¿ por qué no ? pero también anecdótico, y no merece formar parte del núcleo central de las políticas económicas". (ESTEVAN, Antonio, 1991, 94)

Junto con la selección de ciertos sectores productivos la economía global se caracteriza, paradójicamente, por acotar su actividad preferentemente a los países del norte, originando un flujo económico que excluyó a los países no desarrollados: "las naciones desarrolladas - continúa Antonio Estevan - están aplicando el uso masivo de la ciencia y la tecnología, y la capacidad de innovación, para competir en un sistema

crecientemente cerrado en sí mismo. En 1987, el 78.3 por ciento de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados se dirigían a otros países desarrollados, frente a un 69.9 por ciento en 1980. Si se incluye en el ámbito del Norte a los países recientemente industrializados del Pacífico, el porcentaje para 1987 ronda el 90%".(ESTEVAN, Antonio, 1991, 100)

a) La internacionalización del terciario

La ciudad global muestra un extraordinario desarrollo del terciario, en especial de las actividades de servicio a las empresas de carácter internacional, las actividades relacionadas con la política internacional y las actividades culturales de interés nacional (FONTELA, Emilio, 1990, 23)

Los servicios a las empresas constituyen, en palabras de Fontela, "el verdadero motor de la Sociedad de la Información: las nuevas tecnologías de tratamiento de la información y de las comunicaciones están fundamentalmente modificando las condiciones de producción de numerosos servicios de interés directo para los agentes productivos y crean las condiciones idóneas para una comercialización internacional de dichos servicios" (IBIDEM, 23). Dentro de estos servicios a las empresas, el citado autor distingue entre los servicios financieros, el terciario avanzado y la organización de reuniones y conferencias.

- Los servicios bancarios se han desarrollado enormemente gracias a las oportunidades brindadas por las nuevas tecnologías de la comunicación: "la internacionalización creciente de los mercados de instrumentos a corto plazo (mercados monetarios y de cambios), de instrumentos a medio plazo (mercado de capitales) y de instrumentos a largo plazo, es evidente, así como lo es también en el lucrativo campo de los servicios de asesoramiento financiero (gestión de carteras, créditos a la exportación, operaciones de leasing, ingeniería financiera, etc.) (IBIDEM, 25)

- El terciario avanzado, cuya expansión es consecuencia del proceso de internacionalización de numerosos servicios económicos anteriormente integrados en las empresas. Nos referimos a las actividades de auditorías, publicidad, estudios jurídicos, estudios económicos, edición y de libros y prensa, espectáculos, contabilidad, relaciones públicas, documentación (bases de datos), investigación, educación, etc.

- La organización de ferias y congresos constituyen la mejor promoción de una ciudad por cuanto implica la existencia de espacios adecuados (palacio de congresos), servicios hoteleros de calidad, transporte aéreo, telecomunicaciones, etc.

Con la aparición de las nuevas tecnologías, la geografía cumple una función distinta en la localización de actividades productivas; en cierto modo "anulan" la distancia física. No obstante, la existencia de potentes infraestructuras y la importancia del "face to face" en ciertos eslabones del proceso de producción mantiene la hegemonía de ciertas concentraciones urbanas como espacio adecuado para el desenvolvimiento de las actividades de dirección, control, innovación, etc. Como se observa en el siguiente cuadro, esta terciarización resulta claramente visible en la estructura sectorial de las grandes regiones-metrópolis europeas.

**TABLA 7**  
**ESTRUCTURA SECTORIAL DE LAS REGIONES-CAPITALES DE LA CEE. 1983**

REGIONES-CAPITALES	PORCENTAJES SOBRE V.A.B.		
	Agricultura y Pesca	Industria y Construcción	Servicios
Lazio (Roma)	3,6	28,6	67,8
Koeln (Bonn)	0,9	38,5	60,6
Brabant (Bruselas)	0,9	27,6	71,4
Noord Holland (Amsterdam)	2,5	27,6	69,9
Ile de France (París)	0,4	30,0	69,6
Luxemburgo (Luxemburgo)	3,2	35,4	61,4
Portugal (Lisboa)	8,2	37,7	54,1
Irlanda (Dublín)	10,1	36,5	53,4
South East (Londres)	0,8	30,4	68,4
Hovedstadregionen (Copenhague)	5,9	22,8	71,3
Anat. Stereas Ke Nison (Atenas)	5,8	33,0	61,2
Madrid (Madrid)	0,5	29,8	69,7

Fuente: EUROSTAT Basic statistics of the Community.1983

Clara E. García-García advierte del carácter selectivo de la centralización de actividades decisionales, por lo que no "se trata de la simple reproducción de los viejos patrones de

aglomeración, sino de una nueva lógica de localización que, inducida por el nuevo orden económico internacional, exige las condiciones óptimas para el desarrollo de todas aquellas actividades de control, regulación y desarrollo del sistema de producción global". (GARCIA-GARCIA, Clara E, 1991, 4) Esta lógica productiva se transformó con la superación de las barreras espaciales - telecomunicaciones, transporte aéreo, tren de alta velocidad, etc.-. La velocidad y la accesibilidad constituyen importantes variables que explican la nueva geografía urbana transnacional, registrándose un doble proceso de concentración y desconcentración gracias a la tecnología avanzada y a la progresiva implantación de las telecomunicaciones. Los trabajos no cualificados salen del centro de las ciudades, expulsados a los núcleos periféricos, mientras que las actividades más cualificadas, asociados a tareas de control y de innovación se localizan en determinados espacios centrales que, por otra parte, cumplen una estratégica función:

"La combinación de la dispersión espacial y la integración mundial -en condiciones de una continua concreción de la propiedad y del control económico- ha contribuido a la función estratégica de las grandes ciudades en la fase actual de la economía mundial (...). Estas metrópolis han llegado a concentrar unos recursos tan inmensos, y los sectores predominantes han ejercido una influencia tan enorme sobre el orden económico y social de

estas ciudades, que lo que se plantea es la posibilidad de un nuevo tipo de urbanización, de una nueva ciudad" (SASSEN, Saskia, 1992, 35-42)

b) Efectos socio-espaciales de la terciarización económica.

Como ha sido señalado anteriormente, la internacionalización de la economía conllevó la planificación de espacios productivos de nuevo tipo (donde se concentran los mejores servicios, los empleos más cualificados, etc.): "la emergencia en la década de los 80 de los Parques de Negocios o Parques Empresariales, de los llamados Parques Científicos o los Parques Tecnológicos, los espacios exclusivos de Oficinas, o las llamadas Areas de Nueva Centralidad, han consolidado definitivamente los cambios en la concepción de la ordenación de los espacios de actividad económica en general" (ALONSO TEIXIDOR, Luis Felipe, 1991, 4). Los aspectos básicos que definen este nuevo tipo de espacio productivo son:

- Una creciente amplitud en la noción del "uso", abandonando la hegemonía de la mezcla de funciones estrictamente industriales y de los servicios tradicionales asociados a ellas en los espacios productivos básicos.
  
- Una decisiva preeminencia de la calidad ambiental y de la imagen física (no necesariamente asociada al paisaje de los

espacios abiertos) como elementos críticos del propio valor del espacio, entendido éste como bien de uso y como valor de cambio de mercado.

- Una relativa sofisticación de los requerimientos de infraestructuras técnicas (variando según el nivel de genericidad o de especialización de su carácter), particularmente en lo que respecta a la conectividad física de la pieza o al acceso a las tecnologías de comunicación más avanzadas, pero también en otros aspectos necesarios para hacer posible la implantación de funciones con demandas específicas (v.g. relativas a la energía, o la informática, o al control de residuos).

- Una fundamental importancia de la gerencia continuada del espacio construido que mantenga viva su funcionalidad y su valor comercial, cuidando en este sentido no sólo la protección de sus características, sino muy especialmente, su adaptabilidad frente al cambio en el carácter y requerimientos del mercado, y la movilidad de las empresas (IBIDEM, 4)

Desde una perspectiva social, la terciarización de la economía conllevó una reestructuración de las clases sociales y un aumento de la desigualdad. En las décadas anteriores, el impacto del sector industrial sobre la estructura ocupacional

permitió un incremento de salarios y contribuyó a la formación de una amplia clase baja integrada (obreros cualificados). Asimismo se registró un aumento de la protección social a colectivos cada vez más amplios y la extensión del empleo (y el consumo) a un mayor número de estratos sociales. Esta tendencia ha quedado interrumpida: la decadencia de la industria viene relacionada con una creciente segregación social, baja afiliación sindical, progresiva precarización laboral y el transpaso de los riesgos empresariales a pequeñas empresas contratistas dependientes, etc.

La terciarización de la economía fué incapaz de remplazar los trabajos destruidos en los sectores económicos tradicionales, lo que significó la aparición de un desempleo estructural y la generación de la nueva pobreza (o descenso a situaciones de marginalidad de sectores sociales) antes integrados en la industria y en los mecanismos protectores del Estado del Bienestar Social. Como apunta Saskia Sassen, "la estructura laboral de los sectores de mayor crecimiento, que se caracteriza por su concentración geográfica en las ciudades globales y por su polarización, ha creado y favorecido el crecimiento de sendas capas de trabajadores de altas y bajas remuneraciones" (SASSEN, Saskia, 1982, 35-42).

La estructura social fordista deviene en un modelo dual y

selectivo originado por la creciente terciarización productiva. La estructura social fordista deviene en una nueva estructura social más heterogénea y selectiva: "new production technologies, supported by the "microelectronic revolution", lead to a heterogenization and "flexibilization" of working conditions and the spreading of a multitude of forms of peripheral work in urban centres. A result of this is intensified division in society, characterized by continuing mass unemployment, increased differentiation in qualifications and income, and the formation of a new, hierarchical model of consumption" (ESSER, Josef and HIRSCH, Joaquim, 1989, 424)

### 3.1.2.3. Las resistencias en la ámbito local

El modo de producción postfordista - hemos señalado - transformó la lógica tradicional de la localización productiva, abstrayendo la actividad de los lugares concretos donde se realiza. Nos encontramos ante la fábrica "difusa" extendida en ámbitos espaciales muy diversos y unidos mediante un sistema de transportes e información: los métodos "Just in time" o "Zero Stock" se basan, precisamente, en la integración del transporte como un elemento importante del proceso de producción.

En los últimos años ochenta se experimentó un gran desarrollo en los sistemas del transporte viario (autopistas de circunvalación a las grandes ciudades, nuevas carreteras), aéreo (los aeropuertos, especializados en el tráfico de mercancías de alto valor añadido y de personal directivo), telecomunicaciones, etc. Las administraciones públicas privilegiaron, en sus inversiones, al transporte privado frente a otros sistemas menos costosos (ferrocarril, metro, peatonal, etc.), en coherencia con la hipermovilidad demandada por el modo de producción postfordista. Esta demanda no sólo se explica por razones económicas, sino que se asume por los individuos como un hecho deseable. De ahí, la creciente expansión de los hipermercados, de los Centros de Ocio (Aguapark, Safari, etc.), los crecimientos residenciales unifamiliares, etc.

Desde un punto de vista urbanístico, la utilización masiva del transporte privado implica la planificación de espacios unifuncionales, la creación de fuertes fronteras físicas que compartimentan la ciudad, la especialización del viario para uso exclusivo del transporte motorizado, etc. Como recuerda Alfonso Sanz, el espacio vial era, en la Edad Media, el 10 % de la ciudad; en los Ensanches del XIX, se elevó en torno al 20 %; actualmente existen regiones metropolitanas en Norteamérica (Los Angeles) con un tercio del espacio urbano dedicado exclusivamente al transporte. (SANZ, Alfonso, 1990, 36)

En consecuencia, se produce una separación de los ciudadanos respecto a su ámbito local. El discurso de las nuevas tecnologías eludió la cuestión del "lugar", del espacio físico donde se desarrollan las actividades productivas. De este modo, la ciudad deviene en un lugar obsoleto para las actividades más avanzadas, perdiendo el significado de lo urbano.

No se tuvo en cuenta que la producción y funcionamiento de las nuevas tecnologías no sólo requieren como insumos el trabajo cualificado (alojado en suburbios aislados de alta calidad ambiental) sino que también son necesarios el trabajo no cualificado (limpieza de oficinas, restauración, vigilancia, reparación de ordenadores, etc.) de trabajadores más vinculados y dependientes de las condiciones de vida del espacio urbano donde habitan. El error radicó en disociar los trabajos no

cualificados del proceso de globalización de la economía, cuando en realidad son imprescindibles para el normal desenvolvimiento de los trabajos cualificados.

La invisibilidad de las clases sociales más desfavorecidas configura un rasgo esencial de la ideología competitiva basada en la primacía de la eficiencia sobre la equidad, de la creación de riqueza sobre su distribución. La intervención pública apenas palió las consecuencias del modelo de producción postfordista, anteponiendo la lucha contra la inflación al pleno empleo, la ortodoxia monetarista al gasto social.

Junto con el efecto polarizador en la estructura social de las ciudades donde la economía global ejerce una influencia decisiva, se advirtió un proceso de desvalorización de importantes sectores económicos debido, precisamente, a la excesiva atención dirigida hacia los sectores punta (telecomunicaciones, finanzas, etc.) Saskia Sassen señaló el carácter ideológico y especulativo de esta desvalorización, que conlleva una disminución de la clase media y un progresivo deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores no cualificados.

"Este discurso de la informática, del postindustrialismo, el discurso del mundo de las altas finanzas, de los mercados globales, es muy poderoso y yo

creo que muchos gobiernos caen seducidos por él. Ahí interviene el juego económico y no entienden que, para tenerlo, deben asegurar que haya vivienda para la gente que cumple todos los puestos de trabajo invisibles, o menos visibles, y de bajos ingresos". (SASSEN, Saskia, 1991, 14)

a) El coste político de la globalización económica

La globalización de la economía conllevó un elevado coste para las ciudades y regiones, sobre todo respecto a cuestiones como la cohesión social y la búsqueda de un modelo territorial equilibrado. El sistema político limitó su actuación a facilitar el proceso de conexión de las ciudades a los sistemas urbanos transnacionales emergentes, sin arbitrar medidas que reduzcan los citados costes sociales.

En este sentido, la recuperación de la intervención pública en la economía y en el espacio fué argumentada como una necesidad ineludible desde concepciones de solidaridad (evitando la exclusión de sectores sociales y la "guetización" de espacios urbanos) desde una visión competitiva (una ciudad con explosivos problemas sociales no resulta atractiva para la inversión exterior).

Roger Keil y Peter Lieser, reflexionando sobre los procesos locales que la mundialización de la economía supuso para la

ciudad de Frankfurt, denunciaron la extensión de un discurso en el que se afirmaba el dominio del capital transnacional sobre la esfera de lo local.

Por el contrario, estos autores proponen una integración de los niveles de análisis local, nacional y global para entender las grandes posibilidades de negociación política a nivel local (revisando la pretendida anulación el proceso político local en base a ciertos argumentos económicos). (KEIL, Roger y LIESER, Peter, 1990, 198)

La relevancia de los niveles regionales y locales en la economía global fué confirmada por otros autores especialmente preocupados por la modernización y conexión de las regiones y ciudades a la economía global:

" Estamos en una economía global, ¿quiere eso decir que sólo las multinacionales pueden tomar decisiones?. Ni si quiera ellas porque se tendrían que poner de acuerdo y no existe un cartel mundial. Por el contrario hoy día los gobiernos regionales y locales, precisamente porque el sistema es tan complejo, tienen muchas más posibilidades de intervención concreta, en relación con la competitividad, por ejemplo, que los gobiernos nacionales. Los gobiernos nacionales pueden incidir sobre muy pocas variables, y menos aún dentro de la Comunidad Económica Europea donde la

Comisión Europea ata muchas decisiones. Mientras, los gobiernos regionales y locales, pueden incidir en crear infraestructuras de comunicaciones, de telecomunicaciones, formación de recursos humanos, calidad de vida medio ambiental, calidad de vida cultural, etc". (CASTELLS, Manuel, 1990, 88)

Durante los últimos años el factor político ha sido reforzado con nuevos nacionalismos y regionalismos enfrentados a la "burocracia" de los Estados y de las Instituciones europeas. Las alianzas políticas, en continuo proceso de transformación, se convierten en un aspecto clave para la economía global. La opción de los gobernantes locales por un determinado modelo de crecimiento y su capacidad para "convencer" a la población de la necesidad de vincularse estrechamente a la economía global, representa una de las bases de la extensión de ésta.

Los gobiernos locales y regionales son, además, responsables de la protección de los sectores sociales marginados del mercado de trabajo, así como del mantenimiento de un cierto grado de bienestar social. Asimismo, la necesidad de ofrecer una "imagen" adecuada para animar la atracción de las grandes inversiones del capital transnacional constituye otra tarea fundamental de estos gobiernos.

La existencia de movimientos sociales urbanos radicalizados ("ocupas", ecologistas, etc.) son incompatibles con el cosmopolitismo que han pretendido ofrecer numerosas metrópolis europeas. Una campaña de imagen siempre sucede a la decisión de apertura hacia el capital transnacional, para lo cual se insiste en la despolitización de la actividad local, en la existencia de consenso social a favor de la mundialización de la economía local etc.

Por el contrario, este intento despolitizador viene a destacar la importancia del factor político, capaz de transformar la economía global desde lo local. En su análisis sobre Frankfurt, Rogen Keil y Peter Liesen constataron "nuevos conatos de agitación de los movimientos sociales urbanos (nuevas coaliciones de grupos comunitarios, resistencia contra el alto índice de construcción, un recién nacido movimiento estudiantil en pro de la vivienda, una resistencia militante frente al cierre de antiguas fábricas, dirigida principalmente por trabajadores inmigrantes). Todo el proceso político local - continúan - se volverá a negociar a través de estas actividades: la formación de la ciudad mundial de Frankfurt se convertirá en la política de una "metrópoli diferente" donde la ciudad sea algo más que una sede del capital internacional y donde primen los intereses de sus habitantes". (KEIL, Roger y LIESER, Peter, 1990, 198)

El problema para el dominio de la economía global no reside, únicamente, en los movimientos sociales capaces de hacerse oír y negociar frente a los gobiernos municipales y regionales. Saskia Sassen extiende la cuestión a los crecientes sectores marginales que no pueden acceder al mercado de trabajo, ni a los cauces de una reivindicación social pacífica:

" En una ciudad como Nueva York hay sectores que ahora ni siquiera cumplen la función de reserva de mano de obra. Simplemente, no importan. Esta también es una gran zona de sombra y yo he llamado a ese fenómeno en Nueva York como la periferia del centro. No todos los pobres son un ejército de reserva, no es verdad, hay una parte, lo que ahora se llama "underclass", que no cuentan para nada. Son sectores de la clase pobre que ni siquiera viven socializados, están en la criminalidad, están en las drogas y no importan. Y yo creo que a la larga sí importa, a la larga ese modo de organizar la sociedad acarrea un peso inmenso para el sistema y al final lo puede echar todo abajo. (SASSEN, Saskia, 1991, 11)

Por lo tanto, en las metrópolis actuales coexisten los espacios conectados con el "centro" económico internacional (caracterizados por su dinamismo y cualificación) y aquellas zonas urbanas periféricas donde se acumulan los problemas sociales, urbanísticos, económicos, etc. La lógica del "centro"

se define por un proceso de flexibilización de la producción y por la selección/exclusión de grupos laborales y espacios productivos. Asimismo se produce -como respuesta- una lógica de la periferia aún no articulada en una presión organizada, pero cuya potencial influencia resulta impredecible. A este respecto, la actitud de los gobiernos locales y regionales ante la "guetización" puede ser definida como meramente pragmática y remedalista. (LLES, Carlos, 1993, 63-64)

b) El boom inmobiliario y sus consecuencias

El auge económico aumentó las tendencias de fragmentación socio-espacial (inherentes al mercado inmobiliario) al emerger en un contexto de globalización económica que implicó un grave deterioro de las condiciones de vida de sus habitantes menos favorecidos: pérdida de trabajo industrial, encarecimiento de la vivienda, fracaso de los mecanismos de integración como la enseñanza, la sanidad, etc. Como señala Joan Busquets, las grandes ciudades españolas constituyen un ejemplo de ciudades con "dos velocidades": " por un lado la velocidad acelerada, promovida por las nuevas demandas de transformación y adecuación de algunos espacios centrales y otra lenta, relacionada con los espacios residenciales periféricos que pueden quedar al margen de los procesos de mejora" (BUSQUETS GRAU, Joan, 1993, 166)

La incorporación de nuestro país en el mercado europeo repercutió decisivamente en la reestructuración de los valores inmuebles, lo que se muestra en:

a) El precio del terciario en las grandes ciudades españolas se elevó rápidamente, recuperándose del desfase anterior respecto a las grandes capitales europeas. Las empresas internacionales centraron su inversión en la rápida adquisición de titularidad de inmuebles prestigiosos (sin un inmediato destino para actividades productivas) mediante la denominada "técnica del sello". (4)

b) Las inversiones extranjeras, en el caso de Madrid, experimentaron un fuerte crecimiento a partir de 1986 en los sectores de finanzas, seguros, servicios a las empresas etc., lo que repercutió en la existencia de fuertes tensiones en el mercado inmobiliario. (NAREDO, José Manuel, 1988, 24-33)

Otro factor que incrementó la demanda inmobiliaria fué la gran cantidad de dinero negro, que tiene un fácil blanqueo a partir de la inversión inmobiliaria, por la práctica de declarar precios de transacción muy inferiores a los precios reales y revalorizar rápidamente la propiedad adquirida (LEAL, Jesús, 1992, 11)

En el siguiente cuadro, referido al mercado inmobiliario madrileño, se aprecia una vertiginosa revalorización del mercado de la vivienda que fue secundado por el resto de las grandes ciudades españolas:

**TABLA 8****COMPARACION INTERANUAL DEL PRECIO DE LA VIVIENDA EN EL MUNICIPIO DE MADRID.**

AÑO	M2 CONSTRUIDO	PTAS/M2 CONSTRUIDO	CONTADO (MILES PTAS.)
1.979	114,50	48.844	5.645
1.980	121,88	50.219	6.163
1.981	118,22	53.143	6.286
1.982	111,50	55.108	6.021
1.983	116,00	57.154	6.588
1.984	113,00	61.103	6.820
1.985	114,00	66.996	7.709
1.986	122,00	75.877	9.278
1.987	133,60	108.599	15.403
1.988	129,40	151.871	19.697
1.989	128,90	192.921	24.493
1.990	125,40	231.220	29.051

Fuente: Informe de Coyuntura Inmobiliaria en Madrid Tecnigrama. Segundo Semestre de 1993. Pag. 50

La terciarización de la economía - hemos comentado - provocó la disminución de los estratos medios ligados a la industria en favor de una mayor diferenciación de la estructura socio-laboral. Este hecho ha tenido una clara influencia en la segregación del mercado inmobiliario en las grandes ciudades españolas, originando una ampliación de la demanda insolvente y, a la vez, un incremento de los sectores capaces de acudir al mercado libre, sobre todo a partir del "filtrado" (venta del patrimonio familiar preexistente para adquirir una nueva propiedad inmobiliaria).

En el contexto de boom económico, la iniciativa privada dirigió sus inversiones hacia los usos más lucrativos (tercario, obra civil, vivienda libre, etc.), abandonando la producción de

vivienda para las clases sociales menos solventes. Como ejemplo de ello, se ofrecen datos de las viviendas terminadas en la Comunidad de Madrid, en los que se refleja la constante evolución decreciente de las viviendas de protección oficial durante la segunda mitad de los ochenta.

**TABLA 9**

**VIVIENDAS TERMINADAS EN LA COMUNIDAD DE MADRID (1.985-91)**

AÑO	VPO	LIBRES	TOTAL
1985	16.730	8.523	25.253
1986	15.486	8.715	24.201
1987	12.225	19.905	32.130
1988	12.918	12.150	25.068
1989	6.474	14.273	20.747
1990	4.104	19.421	23.525
1991	3.781	13.853	17.634
<b>TOTAL</b>	<b>71.718</b>	<b>96.840</b>	<b>168.558</b>

Fuente: Avance del Nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1993. Diagnóstico. Pag.87

Los efectos socioeconómicos del boom inmobiliario sufrido por las ciudades españolas en los últimos años ochenta son los siguientes:

- a) Aumento de la segregación socio-espacial.

Como señala Jesús Leal tanto los precios de la vivienda como los precios de la expansión terciaria " juegan un papel decisivo para el afianzamiento de la nueva estructura que supone

un mayor distanciamiento espacial y social de los extremos de los estratos económicos de la población". (LEAL MALDONADO, Jesús, 1989, 4-5)

La población de ingresos más bajos ha empeorado su posición en el mercado de la vivienda. Dentro de este grupo se produce una profunda escisión entre los que tienen vivienda en propiedad y los que carecen de ella. Por otra parte, el establecimiento de las nuevas actividades terciarias en espacios de alto nivel social y ambiental se produce con independencia de las redes de transporte público, dificultando el acceso a los residentes en barrios de clase trabajadora a los nuevos puestos de trabajo. Como apunta Jesús Leal, refiriéndose a la ciudad de Madrid, "el desequilibrio entre la localización del empleo y la residencia favorece a los espacios sociales con niveles de renta más elevados. El acceso a los mejores empleos es más fácil desde las zonas con mayores niveles de renta y clase social más elevada, que desde las de nivel de ingresos más bajo" (LEAL, Jesús, 1992, 18)

#### b) Penalización del sector productivo

El encarecimiento de los precios del suelo, provocado por los mencionados aumentos del precio de la vivienda y el terciario, se convierte en un obstáculo para el desenvolvimiento de los sectores productivos (industria, construcción, etc.) El

desequilibrio se produce al no operar con información de precio reales finales, sino con expectativas alimentadas por la actuación de capitales especulativos.

La subida de los precios de los productos inmobiliarios consolida las empresas instaladas, en cuanto que supone un incremento notable de su patrimonio, pero dificulta aquellas actividades que pretendan ampliar por razones productivas, así como la creación de nuevas empresas.

#### c) Modificación de las pautas de consumo

La precarización socio-laboral originó nuevos y paradójicos comportamientos en el consumo: los estratos sociales más débiles en el mercado inmobiliario (jóvenes) optaron, ante la imposibilidad de acceder a la vivienda, por el consumo de bienes con alto valor simbólico (coche, diversiones sofisticadas, ropa etc.) en un intento de imitar unos modelos de riqueza ampliamente difundidos por los medios de comunicación de masas: De esta manera, señala Antonio Estevan, "la insolvencia respecto a la vivienda y otras necesidades básicas "libera" rentas que se traducen en solvencia respecto a los consumos no básicos. En la medida en que esta solvencia se materializa en la posesión de bienes banales cuyo valor simbólico es exaltado a través de los medios de comunicación, se difunde en la sociedad una falsa sensación de riqueza, amplificadas y consolidadas por la

obstentación desaforada de las minorías que sí se han beneficiado real y fuertemente de la reactivación". (ESTEVEAN, Antonio, 1991, 98)

Jose Manuel Naredo enjuicia muy críticamente las consecuencias políticas y sociales del boom inmobiliario de finales de los ochenta comparándolo con los efectos del boom inmobiliario de los sesenta:

1. Mientras que éste significó el éxito de unos gobiernos cuya principal razón de ser era dejar hacer fortuna a los grupos y clases que habían ganado la guerra civil, el actual boom inmobiliario puede significar el fracaso de unos gobiernos socialistas que respondieron a objetivos y expectativas de la población bien diferentes.

2. El boom inmobiliario de los años sesenta se apoyó en una expansión general de la actividad económica, del empleo y de la población de la megalópolis, mientras que este boom surgió cuando la baja actividad económica había provocado un notable aumento del paro y una disminución de la población resaltando así el contenido especulativo del proceso. (NAREDO, Jose Manuel, 1988, 24)

El reforzamiento de las desigualdades sociales y espaciales en las ciudades españolas apenas fué paliado por la gestión del

planeamiento de la tercera generación, cuyo impulso transformador devino en una ausencia de voluntad política para atajar la problemática social de la ciudad. La irrupción del auge económico y la decadencia de los movimientos sociales urbanos crearon las condiciones de posibilidad para la aparición de un urbanismo débil, centrado en la satisfacción de las necesidades del mercado.

### **3.2. EL PARADIGMA DE LA DEREGULACION URBANISTICA.**

Las condiciones político-económicas de la segunda mitad de los años ochenta, analizadas en el capítulo anterior, dieron lugar a dos paradigmas urbanísticos resueltamente partidarios del mercado como instrumento regulador de la ciudad y el territorio (el paradigma de la deregulación urbanística y el de la planificación estratégica).

Durante estos años, se extendió una concepción del urbanismo muy influida por la ideología neoliberal que preconizó una flexibilización, o ausencia, de las normas urbanísticas como requisito necesario para la eficacia económica. Como apunta Joan Busquets, "estamos asistiendo a una corriente de "de-regulación", de "anti-planeamiento" que partiendo de la crítica a la rigidez del planning tradicional, busca la apertura a un "laissez faire" del siglo pasado, que permite desarrollar en cada caso, sobre todo lo que la "promoción" desea" (BUSQUETS, Joan, 1992, 32).

En este sentido, la crisis del modelo de austeridad (y de la voluntad planificadora, en general) se inscribe en una crisis más amplia de la intervención pública en la sociedad (educación, bienestar social, transporte público, etc.).

Las causas que explican la emergencia del paradigma de la deregulación urbanística deben buscarse tanto en las "grietas"

del paradigma de austeridad como en la ofensiva ideológica neoliberal. En palabras de Eduardo Mangada: "la mitificación de la desregulación está basada en dos razones: por el fracaso o la excesiva rigidez de determinados planes y por una cultura que afirma que la desregulación y el puro mercado es más eficaz que un mercado controlado y, por qué no decirlo, domesticado a través de la imposición de una determinada planificación, de una cultura del Plan" (MANGADA, Eduardo, 1991, 62)

Los valores de solaridad social y equilibrio territorial característicos del planeamiento urbano tradicional cedieron ante los valores de competencia y desigualdad inherentes al funcionamiento del mercado. Esta transición ideológica se observa, especialmente, en el cambio del modelo de intervención urbana. Como destaca Michel Parkinson refiriéndose la política conservadora en Gran Bretaña, " el mercado sustituyó a la política como respuesta fundamental a la decadencia urbana; los valores del espíritu empresarial en materia urbanística sustituyeron a los del colectivismo municipal; el liderazgo del sector privado reemplazó a la intervención pública, la inversión en capital físico desplazó a la inversión en capital social; la creación de riqueza sustituyó a la distribución del bienestar". (PARKINSON, Michel, 1992, 198)

### 3.2.1. FLEXIBILIDAD Y EXCEPCIONALIDAD URBANISTICAS

La crisis de la voluntad planificadora se hizo patente en Europa a principios de los ochenta, al tiempo que en España se consolidaba el paradigma de austeridad.

El cambio ideológico-político operado en nuestro entorno europeo afectó, más ampliamente, al estado de bienestar social y a las relaciones del poder central con las entidades locales: se atacó la influencia del poder local en beneficio del poder estatal y del sector privado.

A este respecto, conviene analizar las políticas urbanas elaboradas en Gran Bretaña que llevaron hasta sus últimas consecuencias el impulso deregulador y la privatización en materia de urbanismo. Como escribe Parkinson, "al vencer en las elecciones, los conservadores se habían comprometido a descentralizar el poder, pero también a reducir el gasto público y a poner en práctica una visión ideológica clara del futuro de la Gran Bretaña urbana. En 1989 ya era evidente como se resolvería esa tensión interna, qué estrato estatal y qué tendencia ideológica triunfarían en esa lucha política. El poder estaba siendo centralizado y privatizado" (PARKINSON, Michel, 207)

La sustitución de la "planificación burocrática" local por el libre ejercicio del mercado (firmemente apoyado por el gobierno central) fué el objetivo principal de las Zonas Empresariales creadas en 20 áreas urbanas. Curiosamente la idea original partió de la izquierda laborista. En 1977, Peter Hall propuso superar la crisis del sistema productivo y el deterioro físico de las áreas centrales de las ciudades mediante la creación experimental de similares condiciones a las existentes en algunas ciudades del este asiático. Estas zonas "no estarían sujetas a controles de cambio y aduaneros, habría una fuerte reducción de impuestos, tanto directos como indirectos, y dispondrían de las mínimas restricciones de planeamiento y burocráticas. En ellas los salarios buscarían su propio nivel, es decir, no regiría la normativa del salario mínimo, y los residentes o trabajadores, aunque tendrían menores beneficios, también disfrutarían de más bajos impuestos." (ALLENDE LANDA, José, 1983, 46)

La implantación de las zonas empresariales por el gobierno conservador británico no se limitó a lo previsto por Peter Hall, además se arbitró un amplio abanico de concesiones financieras y fiscales. Estos ámbitos de excepcionalidad urbanística se pensaron, en un principio, como propuestas puntuales que abordaron el problema del declive industrial urbano.

Posteriormente, estas propuestas se convirtieron en un instrumento de política económica elaborado desde el Gobierno Central. La filosofía originaria fué revisada para conseguir otros objetivos: el fomento de actividades terciarias decisionales, comerciales, etc. Desde instancias estatales se impulsó la reconversión de las áreas industriales obsoletas mediante fuertes inversiones estatales, lo que generó una máxima contradicción: una intervención urbanística inspirada desde la ideología neoliberal fué posible gracias a una fortísima subvención pública.

En consecuencia, la capacidad planificadora local quedó seriamente mermada. El planeamiento urbano fué considerado como un freno al desarrollo, por lo que el Gobierno central estrechó su fiscalización sobre las inversiones de las entidades locales (sobre todo en vivienda pública), fomentando la creación de consorcios mixtos público-privado. A finales de los años ochenta, la colaboración público-privada fué asumida, incluso, por corporaciones locales gobernadas por laboristas que se aliaron con el sector privado y formaron consorcios mixtos para dirigir la regeneración económica y física de sus ciudades.

De la misma manera, en Francia se asiste al auge de las Sociedades de Economía Mixta. Como señala Martín Bassols, los municipios franceses crearon este tipo de Sociedades para "la ordenación urbana, actividades inmobiliarias, gestión de

servicios urbanísticos o actividades complementarias (una Ley de 1.983 permitió la creación de sociedades mixtas con pluralidad de fines y objetivos sociales). Bajo esta forma de gestión, el Municipio mantiene las funciones de dirección, pero transfiere la totalidad de las funciones de gestión a la Sociedad, la cual desarrolla todas las operaciones urbanísticas conforme a las reglas del Derecho privado" (BASSOLS COMA, Martín, 1994, 25)

En el Estado Español, la cuestión de la flexibilidad urbanística se defiende como una necesidad ante la lentitud de una gestión urbanística tradicional incompatible con los rápidos movimientos de capitales producidos durante el período de auge económico. Este hecho se muestra en la estrategia de localización del pujante sector terciario caracterizado por una gran movilidad geográfica en búsqueda de un mejor entorno medio-ambiental, de infraestructuras adecuadas, de mano de obra cualificada, etc. (a diferencia de la mayor vocación de permanencia propia de las actividades industriales).

En consecuencia, la flexibilidad en la normativa urbanística se convierte en un importante atractivo económico. A juicio de Emilio Fontela, "la existencia de una actitud favorable a la iniciativa privada, de una ausencia de rigideces y bloqueos sociales y administrativos, constituye un factor de localización, como lo es una universidad o parque tecnológico". (FONTELA MONTES, Emilio, 1989, 31)

En este sentido, la legislación urbanística española adoleció de cierta rigidez. Como escribe Javier Garcia-Bellido, los fuertes enlaces entre el Espacio y el Derecho han generado toda una casuística y desigual compartimentación de los estatutos de la propiedad inmueble, provocando que "los planes y la política urbanística municipal dediquen más esfuerzos a diferenciar espacios y regímenes distintos en infinitas distinciones a priori que a comprender y, por ente, instrumentar o manejar lo que de esencial y nuclearmente común pueden y deben tener todas las propiedades, espacios y regímenes jurídicos en sí" (GARCIA-BELLIDO, Javier, 1989, 180)

Este autor cuestiona esta compartimentación del espacio en "paquetes decisionales jurídico-económicos-espaciales compactos" que se impone a la multiplicidad de propiedades y a la diversidad socio-económica urbana:

a) Por un lado, se produce la unicidad/insolidaridad interior, por la que la aparente y transitoria solidaridad en el reparto de cargas y beneficios de la actuación pueden implicar su parálisis efectiva, porque basta que uno sólo de los propietarios bloquee la gestión para que la unidad solidaria se paralice y fruste. Sólo una decisiva intervención expropiatoria municipal, no siempre proclive ni capacitada para ello, puede sacar el proceso del impasse.

b) Por otra parte, se producen los fenómenos contrarios de unidad de cuenta cerrada/incertidumbre. Dado que, en el habitual sistema de planeamiento y gestión diferidos, el contenido jurídico y económico de cada propiedad no se determina con exactitud hasta que no se realice, a gusto de todos, el reparto de cargas y beneficios y los proyectos de urbanización respectivos entre los involucrados en esa y sólo esa unidad de gestión, tanto la inercia del sistema para movilizar las voluntades como la incertidumbre ante la oportunidad de urbanizar-edificar (cuando los precios estarán siempre en alza) no permiten conocer a priori las obligaciones y derechos de los propietarios ni las ventajas de actuación relativas al resto de las demás unidades (que se hallan sumidas en la incertidumbre), y se tiende a inmovilizar el proceso completo esperando momentos más certeros y dinámicos. Y la intervención sancionadora-expropiatoria constante de la Administración local ni es políticamente rentable ni temporalmente oportuna ni eficazmente diligente (IBIDEM, 179-180)

En cualquier caso, el planeamiento urbano se flexibilizó por la vía del recurso a la excepcionalidad (convenios urbanísticos, modificaciones puntuales, etc.) que ofreció una satisfacción a las exigencias cambiantes de la economía. Como apunta Ramón Fernández la intervención urbana pretende "dar respuesta a los intereses

privados sobre determinadas áreas de la ciudad, destacando la relevancia del "proyecto" concreto, que plasma estos intereses en el espacio, sobre el plan a largo plazo, inmutable y que define una imagen precisa de la ciudad" (FERNANDEZ DURAN, Ramón, 1993, 21)

### 3.2.2. LA PRIVATIZACION DEL URBANISMO

Los Planes de la tercera generación entendieron el planeamiento urbano como "modelo", legitimado por la Ley del Suelo, en el que la iniciativa privada cumplía un papel meramente ejecutor de las decisiones formalmente adoptadas por las instituciones competentes. Estos Planes se presentaban como la expresión de una voluntad colectiva que determinaba la dirección tanto de las inversiones públicas como las privadas.

El desprestigio de la planificación general (en un contexto ideológico de flexibilización y deregulación) propugnó la utilización del derecho privado-mercantil como sistema de gestión y planeamiento de la ciudad y como instrumento para incitar a la iniciativa privada.(5)

Asimismo, la escasez financiera de los niveles de gobierno regional y local fomentó la búsqueda de financiación privada. Emilio Fontela ofrece, en este sentido, varios ejemplos significativos de colaboración público-privada:

- El nuevo aeropuerto de Osaka realizado enteramente por una empresa privada que también llevará la gestión.

- El complejo Jean Bouin de Niza, con siete hectáreas; un parking de 2.000 vehículos y 4.000 m<sup>2</sup> de construcciones no residenciales, realizado por una sociedad de promoción con

los constructores y respaldado por un préstamo de la municipalidad

- El parking de Ginebra, situado bajo el lago, ha sido realizado y financiado por una empresa constructora en colaboración con los grandes almacenes del centro urbano.

- En Italia, la Asociación de Constructores ANCE y las Cajas de Ahorro ACRI han creado un instituto, ISFREDIC, y un sistema de financiación de infraestructuras y servicios.

- En Finlandia se desarrolla la financiación privada de edificios administrativos, tipo de actuación muy importante en una gran capital administrativa y en la que sin duda se encontrarán capitales extranjeros dispuestos a invertir en estas operaciones.

- Otras fórmulas de intervención privada son el "leasing" (el empresario privado realiza el proyecto y cede su utilización a la administración pública en base a un contrato de "leasing) o la fórmula más reciente de un canon que la administración pública paga al empresario privado que ha realizado el proyecto en proporción al grado de utilización de la infraestructura (que es gratuita para los usuarios) (FONTELA, Emilio, 1994, 34)

Como puede observarse en estos ejemplos, la colaboración público-privada en el urbanismo occidental se caracteriza por su vocación de apertura hacia el capital transnacional. Sobre esta cuestión, Roger Keil y Peter Lieser señalaron como objetivo primordial de la Corporación Privada para el Desarrollo Económico de la ciudad de Frankfurt la internacionalización de la ciudad y su incorporación a la economía global mediante la creación de las condiciones favorables a los inversores. Éstos - continúan los autores - "saben perfectamente qué zonas de Frankfurt quieren hacer suyas, y la Corporación se encarga de que las consigan" (KEIL, Roger y LIESER, Peter, 1990, 191)

El sistema urbanístico español, sin embargo, desconfía del mercado como mecanismo regulador del mercado de suelo. En palabras de Joan Busquets, "la colaboración "público-privado" ha estado siempre presente en el desarrollo de nuestras ciudades, pero lo importante ha sido que se produjera con unas reglas de juego claramente establecidas. El mercado de suelo y del inmobiliario tiene, reglas, pero éstas cambian vertiginosamente cada dos o tres años y "no pueden regular solas" la ciudad y sus desarrollos" (BUSQUETS, Joan, 1992, 51)

El establecimiento de estas reglas de juego que propugna Joan Busquets resultó una tarea especialmente difícil en un contexto de fuerte crecimiento económico. Las graves tensiones inmobiliarias existentes en las grandes ciudades no tuvieron una

respuesta adecuada desde el paradigma de austeridad, cuyas propuestas reciben una lectura diferente (en línea con un mayor protagonismo privado):

"Los planteamientos oficiales de muchos de estos planes se trastocan y, con toda una serie de nuevas actuaciones en que el protagonismo público tiende a diluirse, confundiéndose con el movimiento propio de los operadores privados, adquieren una dimensión diferente a la anunciada. Frente al estatismo a que parecía condenarlas una regulación conservadora y unas previsiones de rehabilitación poco creíbles por falta de apoyo económico, se ha producido un relanzamiento de la actividad inmobiliaria al amparo de una revalorización del centro, con un extraordinario aumento de los precios de viviendas y oficinas que van destinadas a sectores muy diferentes a aquellas clases populares que poblaban las memorias de los planes. O también, la desigual fortuna de las periferias próximas al casco, de los espacios intersticiales cuya programación se había ordenado en función de las necesidades de reequipamiento de las áreas adyacentes" (GIGOSOS, Pablo y SARAVIA, Manuel, 1993, 47)

La privatización del urbanismo se profundizó cada vez más, reduciendo la intervención pública a una posición subsidiaria y sancionadora de lo propuesto por la iniciativa privada. Como

escribe Gregory M. Squires, "the central tenet of privatism is the belief in the supremacy of the private sector and market forces in nurturing development, with the public sector as a junior partner whose principal obligation is to facilitate private capital accumulation" (SQUIRES, Gregory D., 1.991, 198)

La planificación de los nuevos desarrollos urbanísticos propugnados desde el paradigma de la deregulación chocaba con el planamiento vigente, deviniendo en un serio obstáculo para la ejecución de las decisiones de los agentes privados. A este respecto, los municipios eludieron, frecuentemente, la aplicación de las determinaciones más radicales de los Planes de la tercera generación, facilitando así la colaboración con la iniciativa privada.

Desde posiciones empresariales se cuestionó, incluso, la pertinencia de mantener la tradición del Urbanismo ligado a la Administración. Como argumenta Michel Aragon, "uno de los dramas del urbanismo es que desde el principio fue considerado como integrado en el ámbito de la administración, y que pertenece a la naturaleza misma de la Administración el fundar perspectivas sobre datos retrospectivos. Se discuten en la mayor parte de los países planes que resuelven, para dentro de cinco años, las dificultades del año anterior" (ARAGON, Michel, 1989, 7).

Ante la ineficacia e incapacidad de la Administración para prever las necesidades futuras este autor se pregunta si ¿es lógico que el futuro de una ciudad sea concebido, planeado y desarrollado desde la efímera responsabilidad de una persona, de un partido político, de un cargo administrativo, de un equipo de técnicos monocolor de una Administración pública? (IBIDEM, 8)

No obstante, la experiencia muestra la dificultad que las Administraciones públicas tienen a la hora de controlar las decisiones urbanísticas del sector privado por lo que el excesivo dirigismo público mencionado por Michel Aragón no se corresponde con la realidad. El problema suele ser el contrario: la ausencia de un verdadero control público sobre el desarrollo urbano. Como recuerda Oriol Bohigas, "en un urbanismo promovido y gestionado por la Administración - pero con participaciones privadas muy importantes y a menudo decisorias - hay que mantener un control muy firme y muy permanente, desde la misma fase de los proyectos. Es interesante saber - puntualiza Oriol Bohigas - que aquellos elementos que en las operaciones de Barcelona han desbordado algunos criterios básicos son aquellos que fueron absorbidos por promotores de alto nivel internacional que decidieron desde el principio muchos temas de proyecto. Este puede ser el cáncer de un urbanismo promocional, contra el cual no hay otra solución que la radicalidad social y política de los gobiernos municipales" (BOHIGAS, Oriol, 1992, 11)

### 3.2.3. LA "DESPOLITIZACION" DE LA ACTIVIDAD URBANISTICA

La pretensión de Michel Aragón de separar el urbanismo de la Administración nos remite a otro de los elementos constitutivos del paradigma de la deregulación: la despolitización de la actividad urbanística. Desde esta forma se pretendió reducir el debate público en la definición del espacio colectivo.

En este sentido, la apelación al mercado como instrumento regulador de la ciudad parte del presupuesto de su mayor eficacia técnico-económica. Como apunta Gregory D. Squires, "consistent with free market, neoclassical economic theory generally, theory and policy in economic development and urban redevelopment circles have focused on private investors and markets as the appropriate dominating forces. Private economic actors are credited with being the most productive, innovative, and effective. Presumably neutral and impersonal market signals are deemed the most efficient and therefore appropriate measures for determining the allocation of economic resources" (SQUIRES, Gregory D., 1991, 198)

La lectura de la problemática urbana desde una perspectiva economicista (de globalización y competencia entre ciudades) conlleva la exigencia una mayor participación privada en el desarrollo urbano. Las exigencias de la economía mundo se

presenta como la única opción de progreso, por encima de las alternativas políticas locales existentes. A este respecto Squires escribe lo siguiente:

"Given that redevelopment is presumed to be principally a technical rather than political process, cities must work more closely with private industry to facilitate such restructuring in order to establish more effectively their comparative advantages and market themselves in an increasingly competitive economic climate. Such partnerships, it is assumed, will bring society's best and brightest resources (which reside in the private sector) to bear on its most severe public problems" (IBIDEM, 199)

La idea de un interés común - identificado con el mercado - suele justificar la actividad de los agentes públicos, como si la actuación de éstos estuviera exenta de connotaciones políticas. De esta manera, se pretende ocultar la existencia de diversos intereses socio-económicos y silenciar otras opciones políticas enfrentadas con la economía mundo, en beneficio de determinados grupos sociales:

"Assumptions of a unitary interest or the benevolence of market-based allocation mystifies important decisions made at the local level that clearly favor some interests

at the expense of others. Development, therefore, is not a technical problem but rather a political process". (IBIDEM, 201)

La despoltización de la actividad urbanística o la ausencia de debate público sobre el desarrollo urbano, constituye un requisito necesario para que los grupos económicos hegemónicos actuen con celeridad y eficacia en la consecución de sus objetivos. Los mecanismos de control público (información, participación, etc.) se presentan como un obstáculo a remover. A este respecto, Susan Brownill (refiriéndose a la actuación de la Corporación para el desarrollo de los Docklands londinenses) señala lo siguiente:

"El planeamiento a la demanda ha de eliminar todos los obstáculos posibles a la promoción privada. En este sentido, la democracia local en la forma de participación pública y el control del proceso de planeamiento a través de los concejales municipales elegidos democráticamente, se ven como otro impedimento que el viejo tipo de planeamiento imponía, por lo que deberían ser eliminados. La forma de conseguirlo - especifica Susan Brownill - consistió en la creación de una estructura del proceso de decisión controlada por personas designadas directamente por el Gobierno central, que, tal y como se mencionó anteriormente, respondían de su actuación solamente a dicho

Gobierno, y no a los órganos representativos de la población local. (...) Las reuniones de la LDDC son, por otra parte, secretas, en el sentido de que no son hechos públicos ni sus órdenes del día ni sus actas. Tampoco existen procedimientos ni mecanismos oficiales de consulta pública, por lo que se excluye deliberadamente a los posibles afectados opinar sobre su futuro como residentes". (BROWNILL, Susan, 1988, 76-77).

Por lo tanto, concluye Susan Brownill: "la contradicción del proceso se basa en el hecho de que el planeamiento a la demanda no contempla ningún mecanismo de control por parte de los contribuyentes, sin embargo, su éxito depende directamente de las grandes cantidades de dinero público que tienen que ponerse a su disposición" (IBIDEM, 77)

Martín Bassols destaca la importancia de la transparencia en el planeamiento y gestión urbanística como una garantía imprescindible del estado de derecho. La incidencia económico-social de la actividad urbanística explica la conveniencia de una regulación normativa que acote las posibilidades de corrupción derivadas de una discrecionalidad abusiva:

"El urbanismo - comenta este autor - aparece como uno de los campos privilegiados para la observación del grado de transparencia de una Administración pública: a la

regularidad de las actuaciones patrimoniales directas o indirectas que llevan a cabo los Entes Locales (gestión de patrimonios de suelo, operaciones de urbanismo concertado, sociedades de economía mixta, etc.) hay que añadir la incidencia extraordinaria de sus decisiones sobre clasificación o calificación del suelo en orden a la actividad económica o constructiva de los particulares administrados. Desde esta doble dimensión, las denuncias sobre la falta de imparcialidad, la opacidad de la gestión y la discriminación injustificada en algunas decisiones urbanísticas relevantes son comunes (el ejemplo italiano de la influencia del fenómeno de la tangentópolis en el urbanismo es paradigmático)" (BASSOLS COMA, Martín, 1994, 29)

En consecuencia, el debate sobre la participación de la colectividad en el desarrollo urbano no puede eludirse. En este sentido, la opción de intervenir en la ciudad desde criterios de oportunidad económica afecta, directamente, al núcleo del orden político de las democracias occidentales.

Sobre este asunto, Borja Carreras se refiere a la necesidad de reforzar la tradicional concepción pública del derecho a urbanizar, al señalar que: "desde la Ilustración son los poderes públicos los que deciden, mediante reglas o limitaciones preestablecidas, cómo, dónde y cuándo debe incorporarse el suelo

rústico a la ciudad. Y este proceso lo pilota la colectividad, a través de sus representantes democráticamente elegidos en todos los países civilizados, porque es la colectividad quien controla las plusvalías urbanísticas, parte de las cuales, como manda nuestra Constitución, deben revertirle.(...) Para que la ciudad se desarrolle equilibradamente hay que defender la concepción pública y no patrimonial del derecho a urbanizar que ha conformado la cultura urbanística del mundo occidental. (...) La solución no es hacer dejación de la responsabilidad colectiva en la definición de la ciudad, sino en reforzar los sistemas de participación social que la democracia ha instituido" (CARRERAS MOYSI, Borja, 1995, 56)

Por lo tanto, la voluntad de "tecnificar" o "despolitizar" la actividad urbanística característica del paradigma de la deregulación ha devenido, paradójicamente, en una politización sin precedentes del urbanismo. (GAFFIKIN, Frank and WARF, Barney, 1993, 79-80)

#### 3.2.4. EL PODER DE LA IMAGEN

Como hemos señalado en el Capítulo 2, la utilización del marketing urbanístico se dió, con cierta profusión, en el modelo de austeridad; el objetivo explícito de publicidad y participación ciudadana no ocultó, sin embargo, un objetivo implícito de propaganda política del nuevo poder local.

En el paradigma de la deregulación urbanística, el marketing urbanístico cumple, además, una nueva función: suscitar la intervención de la iniciativa privada en los grandes proyectos urbanísticos. En el citado estudio de Susan Brownlles sobre la área portuaria de Londres (Dockland) se manifiesta la importancia de la creación de una imagen que otorgue confianza a los inversores:

"La L.D.D.C. (London Docklands Development Corporation) tiene que crear su propia demanda, lo que contradice las declaraciones iniciales que justificaron su creación y que proclamaban que existían grandes sumas de capital privado dispuesto a intervenir en la zona y que estaban frenadas por los impedimentos existentes en los procedimientos del planeamiento tradicional. Así, desde su creación, la LDDC ha estado involucrada en una campaña publicitaria que en sí misma consumía más fondos que los destinados al apoyo de la industria local existente, o a la

mejora de la calidad de vida de sus residentes. La idea básica consistía y consiste en mostrar unos Docklands con un gran potencial de desarrollo creando para ello la siempre mágica "confianza de las inversiones potenciales" (BROWNILL, Susan, 1988, 76)

La utilización de modernas técnicas de publicidad (vídeo, prensa, televisión, etc.) se acompaña con una reinterpretación de la disciplina arquitectónica. Desde este punto de vista, Antonio Fernández Alba se refiere a los nuevos escenarios urbanos diseñados con el objetivo de exaltar los nuevos valores políticos-económicos de los últimos años ochenta:

"El capitalismo neoliberal ha transformado el proyecto de la construcción de la ciudad en un ritual de escenarios técnicos-culturales (desde el conjunto de viviendas al museo), donde ideología, estilo y proyecto se integran en un modelo pragmático carante de componente utópica, mediatizado por la incorporación de sofisticados materiales, y resuelto como una pieza única en la escala estandarizada de la ciudad.(...) Se consagran el barrio, el sitio y la ciudad por el objeto arquitectónico o el nombre del diseñador arquitecto; se expopia la memoria del lugar para ser sustituida por un locus semántico, que, a modo de semáforo econográfico, ritualice la escena arquitectónica, vinculada al optimismo del "estatus productivo", de manera

que permita ensalzar el signo de los tiempos: su transacción mercantil.(...) El proyecto de estas arquitecturas recupera los presupuestos abandonados de "estilo universal", de auténtico metaproyecto, y opera sin remordimiento en los escenarios urbanos consagrados o vacíos de la ciudad, desde Lisboa a Fráncfort, desde París a Barcelona. Grupos asociados de arquitectos y técnicos de los nuevos programas colonizan los vacíos existentes de la ciudad, exhibiendo los valores prácticos del estatus gerencial de sus promotores, y banalizando en sus formas la incongruencia de los nuevos mitos del consumo" (FERNANDEZ ALBA, Antonio, 1990, 89)

Por otra parte, el recurso al marketing urbano como generador de prestigio internacional y legitimador de la intervención urbana adquiere un especial significado en los Grandes Acontecimientos. Estos eventos contribuyen poderosamente a la colaboración público-privada en la realización de los grandes proyectos urbanos.

La repercusión internacional de las ciertas efemérides (Olimpiadas, Exposiciones Universales, etc.) impulsó gran parte de las actuaciones urbanísticas de la segunda mitad de los años ochenta. Como señala Juan Barrado la intervención urbana en la ciudad de Madrid se explica desde el objetivo de aumentar su prestigio internacional: "en este sentido se desarrollan las

propuestas de Madrid como Capital Cultural Europea para el 92, y alrededor del mismo se estructuran una serie de intervenciones que, no por puntuales o por sueltas que se presenten a la opinión pública, responden más claramente a una voluntad de ir hacia un prestigio, hacia una adecuación de Madrid, con el horizonte del 92, que nos planteamos, como una ciudad perfectamente asimilada en el ranking europeo" (BARRADO, Juan, 1989, 37)

Por lo tanto, la legitimación social de los valores de competitividad, globalización económica y flexibilidad del paradigma deregulador precisa de una potente infraestructura publicitaria que "haga invisibles" los sacrificios de las economías locales necesario para una mejor venta del producto "ciudad" en el mercado internacional. Como destaca Jose María Pérez Herrero, "en el contexto de competencia internacional entre regiones urbanas, hay que "vender su potencial", estudiar las respuestas del mercado y, en caso necesario, readaptar los proyectos." (PEREZ HERRERO, José María, 1989, 91)

#### 3.2.4. LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCION

La expansión de la ideología neoliberal - hemos señalado - cuestionó la legitimidad política del planeamiento general, en favor del mercado y la libre actuación empresarial. Sus expresiones operativas abarcan un espectro de instrumentos tales como el convenio urbanístico, las corporaciones urbanísticas, las grandes operaciones urbanas, etc.

La expresa renuncia del paradigma de la deregulación urbanística a una reflexión global sobre la problemática urbana se materializa en la utilización de estos instrumentos urbanísticos que llevan implícitos la voluntad de fragmentar la ciudad en ámbitos excepcionales y autónomos.

#### 3.2.4.1. Los convenios urbanísticos

En el paradigma de austeridad ya existía el germen de la ruptura con el planeamiento entendido como "modelo". Los convenios urbanísticos suscritos en los primeros años ochenta, a pesar de su escasa fundamentación jurídica, posibilitaron acuerdos con la iniciativa privada desde una posición de fuerza por parte de la Administración local, reduciendo las expectativas urbanísticas de los propietarios de suelo a cambio de que el nuevo planeamiento legalizara parte de dichas expectativas o situaciones de hecho. A finales de los años ochenta, el convenio urbanístico fué un instrumento habitual de negociación utilizado con el fin de modificar el planeamiento general.(6)

Una vez relajada la voluntad transformadora de los primeros ayuntamientos democráticos, dichos convenios fueron convirtiéndose en un instrumento marcadamente económico y muy operativo. Los problemas de transparencia y ausencia de participación ciudadana propios del convenio urbanístico se convierte en ventajas (celeridad, colaboración público-privada, etc.) para la iniciativa privada.

El recurso sistemático a los convenios urbanísticos constituyó la respuesta fáctica ante los planes "jurídicos" elaborados desde una perspectiva globalizadora. El convenio fué utilizado frecuentemente como instrumento (poco solidario pero

eficaz) en del tratamiento del suelo consolidado, dado la escasa cobertura jurídica de algunos Planes de la tercera generación en sus determinaciones sobre el suelo urbano. Como señala Nuno Portas, la ausencia de una legislación operativa que contemple la compleja problemática de la ciudad consolidada "puede significar que la gestión urbana se acomoda mejor a un sistema negociado de contrapartidas que no necesita o no busca el respaldo de las leyes vigentes". O si no es así, - continúa Nuno Portas - puede significar que los confesados objetivos sociales del "infill" o del "recúpero", así como la captación de plusvalía en los procesos más especulativos de densificación o recalificación, no alcancen de los hechos los niveles de solidaridad prometidos, lo que, de ser verdad, pondría en cuestión la legitimidad del estilo negociador de la urbanística contractual" (PORTAS, Nuno, 1990, 276)

#### 3.2.4.2. Las corporaciones urbanísticas

Las corporaciones urbanísticas constituyen un instrumento de intervención urbana fueron recuperados, con gran fuerza, en el urbanismo europeo durante la primera mitad los años ochenta.

En el Reino Unido, estas corporaciones constituyeron una iniciativa que modificó la planificación urbana en determinadas áreas. Las Corporaciones de Desarrollo Urbano (Urban Development Corporations), creadas por la administración central (Ministerio de Medio Ambiente) tuvieron amplias facultades en materia de adquisición de suelo, financiación y planificación (antes competencias de la administración local). Como apunta David Massey, la exclusión de ciertos ámbitos del procedimiento normal de planeamiento era "un reflejo del desacuerdo del Gobierno conservador con lo que consideraba pérdida de tiempo e ineficacia de los procesos políticos burocráticos de muchas Administraciones Locales" (MASSEY, David, 1989, 107)

Las Corporaciones de Desarrollo Urbano supusieron la aplicación del enfoque empresarial en la regeneración de áreas degradadas, tratando con especial cuidado los temas de imagen y de creación de un clima de confianza para la inversión. Asimismo, el objetivo de máximo desarrollo urbanístico llevó a la concentración de las actuaciones en el entorno físico, sin

atender a la recualificación del capital humano y a la protección de sus habitantes más desfavorecidos.

La privatización del urbanismo se materializó en las grandes operaciones gestionadas frecuentemente por entidades creadas "ad hoc": frente a la intervención urbana público-local de corte tradicional se propuso la creación de instituciones de derecho privado con el fin de planificar, gestionar y ejecutar una pieza determinada de la ciudad. Aparecen empresas urbanísticas ( en Madrid: Campo de las Naciones, Puente de Ventas, Pasillo Verde Ferroviario, etc.), que suponen la creación de gerencias dotadas con presupuestos desligados de los órganos representativos que gobiernan la ciudad.

Como consecuencia de la fragmentación de la postestad urbanística y de las exigencias de colaboración pública-privada se postuló la vuelta a un planeamiento urbano con escasas determinaciones, otorgando la máxima libertad a los inversores:

"Ante la dificultad de que lo imprevisto tenga cabidez en un plan rígido, se propugna la idea del plan urbanístico como marco abstracto para las ideas, que permita acoger cualquier desarrollo posible y que, en su día, habrá de concentrarse en compromisos y proyectos específicamente definidos. Un plan, en definitiva, que permita practicar

"urbanismo de demanda".(PEREZ HERRERO, Jose María, 1989, 91)

Este urbanismo de demanda fué favorecido por el conflicto competencial entre los diversos niveles administrativos del Estado y la tardanza de las Comunidades Autónomas en desarrollar sus competencias urbanísticas y en explicitar sus estrategias territoriales. La ausencia de un único ámbito territorial de referencia y, por extensión, de un único gobierno local/regional, obligó a recurrir a la gestión descentralizada mediante gerencias, institutos, consorcios, etc, que sirven de cauces para la intervención privada y ofrecen una imagen de coordinación y eficacia. En este sentido, surge un planeamiento operativo, en continua negociación, que intenta superar la estricta separación de competencias administrativas.

No obstante, la gestión de los grandes proyectos urbanísticos difícilmente pueden desligarse de la coyuntura política. Las empresas urbanísticas surgidas mediante un acuerdo entre diversas instituciones y empresas privadas en un momento dado, lejos de constituir una solución "técnica" resultan alcanzadas por la inestabilidad de la lucha política entre los grandes partidos nacionales, así como por otras circunstancias sobrevenidas que dificultan el mantenimiento de la primera intención cooperativa. Como destaca Nuno Portas, "el nuevo tipo de planeamiento que pretende ser no una visión, sino un guión

para el comportamiento de un territorio supone un diseño institucional que debe conciliar, por un lado, la eficacia en la capacidad de tomas de decisiones ( lo que no siempre han alcanzado las formas "blandas" o negociadoras) y por otro lado, el compromiso no puntual de administraciones de nivel político distinto (que tampoco las "fuertes" han alcanzado). (NUNO, Portas, 1985, 146)

Si desde un punto de vista urbanístico estas corporaciones poseen ciertas reservas, desde el punto de vista político suponen una delegación de competencias de diversas administraciones, eludiendo las responsabilidades políticas directas y otorgando a entidades gerenciales un excesivo poder y autonomía:

a) En el primer caso, la actuación de las corporaciones urbanísticas sobre un determinado espacio genera una dinámica autónoma que impide su coordinación con el resto de la ciudad. En palabras de Manuel Herce, "la lógica mercantil y financiera de las empresas de gestión descentralizada, junto a su loable capacidad de demostrar que el sector público puede llevar a cabo sus actividades con rentabilidad financiera, también ha traído algunos resultados paradójicamente contrarios a los fines para los que fueron creados. En el contexto de su autonomía, las decisiones, por ejemplo, de ubicación de aparcamientos se toman sobre la base de ventajas de la centralidad, sin tener en cuenta el agravamiento de los problemas de tráfico en áreas centrales

y su interferencia en la demanda del transporte urbano. (...) En el extremo, si el aparcamiento, los transportes, la vivienda pública, la promoción económica de espacios centrales, las operaciones urbanísticas singulares, e incluso la propia creación de infraestructura, se descentralizan sin un referente de planeamiento y sin un organismo político-administrativo de coordinación, la inmediatez de la gestión pudiera acabar sustituyendo a la previsión, la coyuntura al programa" (HERCE, Manuel, 1990, 313)

b) Desde un punto de vista político, las corporaciones urbanísticas actúan sin un adecuado control público. En este sentido, la ausencia de mecanismos de participación propios de las instituciones representativas otorga una gran libertad a los intereses económicos de sus gestores. El problema se profundizó cuando las Administraciones utilizaron estas sociedades urbanísticas como fuente de financiación, lo cual originó una dinámica en la que las políticas de suelo se convierten en una fuente de recursos económicos que suplen la precariedad crónica de las Haciendas Municipales. (7) De ahí, la siguiente advertencia de Joan Busquets:

"Las piezas que son públicas o gestionadas por agencias para públicas deben "dar ejemplo" de urbanidad y mesura antiespeculativa, para así actuar "por simpatía" o

sinergia sobre los inversores privados o mixtos" (BUSQUETS GRAU, Joan, 1993, 170).

El peligro que subyacía en la proliferación de estas organizaciones radicó en la dificultad de establecer un control democrático, creando nuevos grupos de intereses independientes y muy alejados de los mecanismos de legitimación democrática. Por el contrario, sus actuaciones se inscribieron - más bien - dentro de la lógica del mercado, de la rentabilidad económico-inmobiliaria, sin consideraciones al reequilibrio territorial, a la calidad de vida de los residentes, etc.

En consecuencia, no resulta extraño que la creciente privatización de la actividad urbanística tuviera efectos negativos sobre el conjunto de la población y, en especial, de la población directamente afectada por los procesos de renovación urbanística.

#### 3.2.4.3. Los grandes proyectos urbanos

Durante la vigencia del modelo de austeridad, la polémica del plan versus proyecto vino a reflejar una voluntad de fragmentación urbana que se reafirmó a finales de los años ochenta. Si en el citado paradigma se admitía la posibilidad de un "proyecto urbano" que incorporase una lectura global de la problemática urbana, en el paradigma de la deregulación urbanística, las referencias a la globalidad desaparecen, reforzando el carácter excepcional e insolidario de los nuevos espacios urbanos.

En gran medida, el éxito inicial de las coporaciones urbanísticas radicó en la creación político-administrativa de la excepcionalidad: con el pretexto de la regeneración, de la necesidad de conexión con los flujos de información internacionales, etc., se crearon ámbitos atractivos a la inversión privada mediante a un tratamiento privilegiado (financiación pública, exenciones fiscales, etc.). Como señala Maurizio Marceloni, la esencia del proceso de revitalización económica y de transformación urbanística que se ha puesto en marcha en muchas grandes ciudades europeas, ha sido debida al fuerte flujo financiero, proveniente en buena medida del sector público y en particular de los gobiernos centrales, destinado a las inversiones para la creación, mediante la denominada política de los "grandes proyectos", del máximo nivel de atracción de la

ciudad respecto a los segmentos más ricos y activos del proceso económico, así como a los nuevos sectores profesionales implicados en la construcción de una nueva base económica. (MARCELONI, Maurizio, 1992, 181)

El esfuerzo inversor público se dirigió, preferentemente, a ciertos espacios escogidos, abandonando las periferias sociales donde ni el mercado, ni el Estado intervienen con voluntad resolutive. El gestión urbanística se limitó a reproducir la división entre los espacios "centrales" (en un sentido más sociológico que físico) respecto del resto del territorio, renunciando a la vieja pretensión de una racionalidad globalmente comprendida y al control político del planeamiento urbano. Como destaca Alfonso Vegara, "la tentación de reducir la política territorial a la idea de "multiproyecto", es decir, la tentación de orientar la actuación urbanística y territorial mediante proyectos que se aprueban puntualmente y de forma discrecional, es una actitud que sustrae al control político y ciudadano la definición del modelo de ciudad y de región" (VEGARA, Alfonso, 1993, 254)

Otras de las causas que explican la emergencia de los grandes proyectos urbanos radica en la superposición de instituciones que actúan sobre un mismo suelo. Durante el último lustro de los ochenta, - hemos señalado - se ofrecieron múltiples

ofertas públicas (municipales, regionales) al capital privado, muchas veces en directa competencia.

La existencia de diversas Administraciones en una sola área urbana - afirma Oriol Nello - "permite a las empresas elegir entre diversas combinaciones de impuestos y servicios. Más aún, en una ciudad balcanizada -continúa el autor - las empresas pueden sacar provecho de la competencia entre las diversas Administraciones de un área urbana para obtener mejores condiciones para su localización" (NELLO, Oriol, 1989, 95)

Desde una óptica política, el paradigma de la deregulación urbanística ofreció una mayor discrecionalidad a la clase política en la negociación con los agentes empresariales y financieros. Asimismo, no debe olvidarse que la materialización de los grandes proyectos (grandes obras de ingeniería, puentes, subterráneos, edificios singulares, etc) fueron utilizados como argumentos en la propaganda electoral.

De este modo, la función del técnico planificador se limitó a la formalización de las decisiones surgidas de la negociación entre los cargos políticos y los grandes agentes económicos; decisiones que no siempre pueden insertarse con facilidad en los documentos del planeamiento ya aprobado. Como apunta Nuno Portas, "la situación de privilegio del político sobre el planificador se traduciría de igual modo en relaciones preferentemente

negociadas-contrastadas con la iniciativa privada, más allá de las previsiones determinadas por los Planes" (PORTAS, Nuno, 1990, 275)

Como ha sido señalado, el carácter flexible y voluntarista del paradigma de la deregulación urbanística obedeció a la necesidad de ofrecer una respuesta urbanística al fuerte movimiento de capitales y la rápida toma de decisiones inversoras que caracterizaron los últimos años ochenta: las grandes operaciones urbanísticas escaparon tanto de la participación ciudadana como de la lógica, largamente elaborada, de un planeamiento urbano y territorial de carácter integral. Asimismo, mostraron la preminencia del factor económico sobre cualquier otro aspecto de la realidad urbana.

Como añade Gottdiener "the reduction of the urban vision to instrumental capital growth, it seems, gains hegemony everywhere" (GOTTDIENER, M, 1986, 287)

### 3.3. EL PARADIGMA ESTRATEGICO

En la segunda mitad de los años ochenta llegó a Europa (Birmingham 1986, Rotterdam 1987, Barcelona, 1990, etc.) la planificación estratégica. El origen de este paradigma se remonta a la práctica militar y, posteriormente, a la empresa privada (especialmente, las grandes multinacionales) habituadas a trabajar en un contexto competitivo y de conquista de nuevos mercados. En el ámbito urbanístico, el planeamiento estratégico fue elaborado y aplicado con anterioridad en algunas regiones y ciudades norteamericanas.

Si el paradigma de la deregulación urbanística significó una reacción contra los planes jurídico-políticos de la tercera generación, caracterizados por su enfoque global e integrador, en el caso del paradigma estratégico se recupera una cierta reflexión sobre el conjunto de la sociedad y del territorio.

En este sentido, la planificación estratégica se justifica desde unos objetivos muy amplios. Como apunta Pedro Ortiz, el propósito del Plan Estratégico de Madrid era "integrar la planificación económica, social y física de la ciudad con el fin de posicionarla ventajosamente entre las primeras capitales europeas. La elección de la planificación estratégica como instrumento de análisis - continúa el autor - se debió a que proporcionaba una claras ventajas para lograr una visión integral

e intersectorial de la ciudad, para involucrar a los agentes sociales y económicos, así como para formular estrategias orientadas a la acción" (ORTIZ, Pedro, 1993, 4)

El paradigma estratégico se diferencia de los paradigmas anteriores (modelo de austeridad y la deregulación urbanística) por su voluntad de adaptarse a las nuevas exigencias de la economi-mundo mediante un discurso global, a la vez que flexible y operativo, concretamente, el paradigma estratégico se diferencia en los siguientes aspectos:

- Posee una elevada flexibilidad.
- Abarca no sólo la componente física, sino también la social, la económica y la política.
- Supera los límites administrativos y territoriales.
- Afecta a toda la comunidad y no sólo a un gobierno.
- Está orientado a objetivos a partir de los recursos disponibles.
- Tiene en cuenta el entorno y su evolución, aparte de las necesidades intrínsecas de la ciudad o la región.
- Está orientado a la acción.
- Exige y coordina la participación activa de todos los agentes sociales. (ORTIZ CASTAÑO, Pedro, 1992, 9)

La planificación estratégica se orienta, prioritariamente, a la consecución de un rápido consenso entre los diversos agentes

urbanos, lo que resulta, incompatible con la existencia de una planeamiento a largo plazo. En el Plan Estragógico de Córdoba se reflexiona sobre esta cuestión en los siguientes términos:

a) La planificación a largo plazo asume que las tendencias actuales se mantendrán. La planificación estratégica espera nuevas tendencias, discontinuidades y sorpresas.

b) La planificación a largo plazo fija objetivos más concretos que interioriza en los presupuestos. La planificación estratégica se centra más en buscar nuevas salidas, vías para aprovechar nuevas oportunidades.

c) La planificación estratégica es la más adecuada para tomar decisiones en política: al identificar salidas y vías facilita los acuerdos previos a la elaboración de la medida concreta.

d) En definitiva, la planificación estratégica se identifica con una "visión de éxito" y se pregunta cómo conseguirlo. Esto es, trata de identificar todos los escenarios posibles para la ciudad y selecciona el más deseable, estableciendo las estrategidas integradas de desarrollo económico y social más adecuadas para conseguirlo. Suele representar la necesidad de cambios cualitativos y de dirección, a diferencia de la

planificación a largo plazo que típicamente quiere extrapolar el presente" (AYUNTAMIENTO DE CORDOBA, 1994, 15)

De esta forma, el Plan Estratégico se presentó como un gran proyecto que integra la planificación económica, social y física de la ciudad, otorgando a las autoridades locales la posibilidad de re-afirmar su capacidad en la resolución de los problemas urbanos (muy cuestionada tras la pérdida de credibilidad que afectó al planeamiento tradicional). En palabras de José Miguel Fernandez, la planificación estratégica aplicada a las ciudades y territorios, se ha convertido en un instrumento de movilización social (FERNANDEZ GÜEL, José Miguel, 1991, 287-288)

El objetivo último de esta movilización fue la extensión del discurso que magnificó la capacidad competitiva entre las ciudades y la detracción de los máximos recursos públicos a la mejora del sistema productivo, infraestructuras viarias, telecomunicaciones, etc. Nuevamente, los gobiernos locales se sitúan ante la disyuntiva de crecer o repartir: una excesiva concentración de recursos económicos en la mejora de las condiciones de producción (privilegiando ciertos sectores punta y determinadas áreas geográficas) conlleva el abandono de las condiciones de vida del resto de la población y la ciudad física. En este sentido, cabe señalar ciertas similitudes entre el paradigma estratégico y el de la deregulación urbanística,

aparecidos en un mismo contexto histórico (la segunda mitad de la década de los ochenta) bajo idénticas condiciones político-económicas. Por ello, no resulta extraño que las diferencias entre ambos paradigmas sean, más bien, de índole teórico. Si analizamos las propuestas de intervención se observará que ambos paradigmas comparten su confianza en el mercado como instrumento regulador de la ciudad, postulando similares actuaciones urbanísticas (flexibilidad en la normativa urbanística, utilización de un potente marketing urbano, predominio de la actividad privada, selección de determinados espacios, etc.)

Asimismo, la necesidad de influir en el proceso de adaptación a las nuevas circunstancias económicas internacionales llevó a los gobiernos locales y regionales a la utilización de la metodología estratégica. Como ejemplo citaremos la ciudad de Glasgow, cuyo Plan Estratégico se basó en las siguientes "ideas fuerza":

- a) La creación de un consenso entre las instituciones públicas, asociaciones y empresas privadas de la ciudad.
- b) La utilización de las técnicas de marketing, (fuertes campañas de publicidad), regeneración de los aspectos físicos de la ciudad, etc.

c) El recurso al Gran Acontecimiento (en el caso de Glasgow, la nominación como Capital de la Cultura Europea en 1990) que actúa catalizando los esfuerzos de los diversos agentes sociales y económicos.

En estas "ideas-fuerza" se reflejan algunos de los elementos constitutivos del paradigma estratégico que a continuación se enumeran y analizan:

- La construcción del consenso urbano
- La apuesta por la competitividad: el nuevo sistema de ciudades
- El marketing urbano
- La dimensión territorial

### 3.3.1. LA CONSTRUCCION DEL CONSENSO URBANO

El paradigma estratégico basó su legitimidad en la pretensión de "consenso" entre los diferentes sectores sociales e instituciones públicas de una ciudad o región, con el fin de mejorar su posición dentro del sistema de ciudades internacionales. Para ello, la ciudad o región se convierte en objeto de análisis (desde el punto de vista físico, económico, social, político, etc.), pormenorizando sus aspectos negativos y positivos respecto al resto. En último término, el consenso se manifiestará en una serie de actuaciones encaminadas a la "venta" del producto "ciudad" en el mercado internacional.

En este sentido, Manuel de Forn destaca la importancia del Plan Estratégico de Barcelona en la consecución de este consenso. Por ello, el Plan juega un papel fundamental en el posicionamiento de Barcelona dentro de un contexto de competencia internacional entre ciudades al configurar un modelo determinado de ciudad y favorecer la convergencia de esfuerzos públicos y privados. En palabras de Manuel de Forn, el Plan Estratégico de Barcelona se caracterizó por los siguientes aspectos:

- a) la explicitación de un modelo de ciudad metropolitana, policéntrica en cuanto a la distribución territorial y polivalente en cuanto al equilibrio y diversificación de actividades económicas

b) la interacción, y a la vez, convergencias del Plan con los objetivos estratégicos de los Juegos Olímpicos. La penetración de ideas ha permitido modificar tendencias excesivamente concentradoras en el centro urbano y una visión excesivamente enfocada hacia la transformación en ciudad de servicios, que se podía deducir del modelo olímpico, y, a la vez, dotar al Plan Estratégico Económico y Social del motor imparable que ha significado el proceso olímpico, las estructuras puestas en marcha y sus equipos dirigentes.

c) la difusión del pensamiento estratégico entre los agentes de la ciudad, la asunción de objetivos claves y comunes de un modelo determinado, considerado como el mejor de los posibles o pactables y a la vez como guía en la toma de decisiones individuales o colectivas públicas. Periodistas económicos y visitantes que entrevistaron a personalidades de la ciudad con motivo de los Juegos Olímpicos quedaron sorprendidos por la unanimidad de criterios en los temas clave.

d) el establecimiento de una base clara para la cooperación público-privada en el desarrollo de los temas de fondo.  
(FORN I FOXA, Manuel de, 1993, 19)

El urbanismo elaborado durante la crisis económica apareció como un obstáculo ante el nuevo consenso, ante la denominada "alianza por el crecimiento": los sectores productivos retoman con fuerza su voluntad de dominio sobre el territorio mediante una nueva expansión y , sobre todo, mediante la transformación de zonas obsoletas interiores. Por ello no resulta una casualidad que, entre los agentes participantes en el Plan Estratégico de Barcelona se registre una predominancia absoluta de instituciones públicas y organismos representantes de intereses económicos, tales como el Ayuntamiento de Barcelona, la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, el Círculo de Economía, Comisiones Obreras, el Consorcio de la Zona Franca, la Fira de Barcelona, el Fomento del Trabajo Nacional, el Puerto Autónomo de Barcelona, la U.G.T. y la Universidad de Barcelona. (SANTACANA, Francesc, 1990, 34)

De la enumeración anterior, se deduce un escaso protagonismo de los movimientos sociales urbanos. Esta decadencia respecto a décadas anteriores constituye un rasgo común de las ciudades del mundo desarrollado. Así en un contexto socio-cultural tan distante como Tokio, Takashi Machimura explicó este proceso como consecuencia del fraccionamiento de los intereses vecinales y al auge del conservadurismo político:

"Social movements which directly confronted urban developments were no influential enough to change the main

trends of urban restructuring. Compared with the political power of urban social movement in the 1960 and early 1970's, when they were at their peak, they presently seem to be rather weak. This is due to the fact that internal conflict about interests among residents made it difficult for them to form influential social bases of activities. In addition to this, the consciousness of political conservatism spreading throughout the nation in the 1980's had some deleterious effects on these movements". (MACHIMURA, Takashi, 1992, 127)

La exclusión de los movimientos sociales urbanos y de los sectores sociales no vinculados a la producción (ancianos, parados, amas de casa, etc ), constituye una de las características más significativas del paradigma estratégico, claramente distante de conceptos como salario indirecto, redistribución de la riqueza, etc. Desde la perspectiva, el bienestar social no sería ya resultado de la acción pública (y del planeamiento), sino del mantenimiento de un cierto nivel de competitividad la fragmentación social y la segregación espacial se contemplan como un efecto inevitable del prioritario crecimiento económico.

El paradigma estratégico opta decididamente por la expansión de ciertas actividades (nuevas tecnologías, terciario decisonal, etc.) cuya atracción necesita de un adecuado apoyo político y

social. Como consecuencia resulta necesario asegurar un cierto consenso urbano mediante la ocultación de otros discursos más críticos, provenientes de los sectores económicos y sociales en crisis.

La utilización de los medios de comunicación, con el fin de conseguir una imagen de acuerdo entre los diversos agentes sociales y económicos, dificultó la explicitación de discursos alternativos. En palabras de Pere López, "resulta imprescindible para el gobierno de la metrópoli, evitar que la problemática social adquiera relevancia y resonancia" (LOPEZ SANCHEZ, Pere, 1992, 113) Este intento de introducir la discusión sobre los problemas sociales -reafirma Fernando Prats- "se ve con excepticismo en muchos medios oficiales. (...) Cualquier planteamiento en esta dirección se tiende a interpretar como un empeño desfasado de sociólogos, un invento y justificación de ciertas ideologías caritativo-asistenciales, o incluso un instrumento de crítica y ataque soterrado a la brillante política del poder establecido". (PRATS, Fernando, 1990, 71)

De esta forma, los argumentos en favor del reequipamiento de los barrios, del derecho a la ciudad, de la transformación social etc. dejan de explicitarse frente a las teorías que fomentan un modelo de crecimiento basado en el desequilibrio territorial y la desigualdad social. Ya no se trata de saldar "deudas históricas" con determinados colectivos organizados en

un determinado espacio de la ciudad. La presión vecinal remitió con el advenimiento del auge económico, quedando alejada de las decisiones urbanísticas que se imponen en las grandes ciudades. (8) Decisiones en las que, sin embargo, las organizaciones empresariales, profesionales y sindicales tienen la capacidad de ejercer algún tipo de influencia.

La pérdida de protagonismo de los movimientos sociales urbanos, a los que se trata de reconducir a través de una participación ciudadana institucionalizada, no significa que el consenso está garantizado sino, más bien, muestra la dificultad de los poderes públicos para saber y gobernar la realidad social de la ciudad. Como apunta Pere López "la insoportabilidad de la opacidad conduce a la proliferación de filtros para sondear las voces y los pasos de los urbanitas; por eso, la incitación a que circule la palabra: llama a tal teléfono, opina en tal sitio, responde a tal encuesta, participa en tal acto público, acude a tal fiesta... El pánico a la pérdida de adherencia conduce al suministro incesante de toda serie de información" (LOPEZ SANCHEZ, Pere, 108)

La virulencia de algunos movimientos difícilmente predecibles (okupas, atentados racistas, etc.) confirman la existencia de graves riesgos que amenazan la imagen del consenso. A este respecto, la implantación de las políticas económicas neoliberales y la subsidiariedad de las políticas sociales

aplicadas a finales de los años ochenta facilitan la aparición de fugas incontroladas del orden social.

### 3.3.2. LA APUESTA POR LA COMPETITIVIDAD: EL NUEVO SISTEMA DE CIUDADES.

La expansión de la economía-mundo ha provocado una reestructuración de la jerarquía de ciudades. Mientras que un número limitado de ellas agrupan una concentración de funciones internacionales de finanzas, control empresarial e intercambio de información, otras quedan relegadas a un papel secundario. En consecuencia, las relaciones entre ciudades sufren una profunda alteración que, como apunta Pedro Ortiz, pueden ser de colaboración o rivalidad:

"La internacionalización de la vida política y económica así como la aceleración de los procesos de integración europea estimulan a regiones y ciudades a jugar sus bazas en el exterior, incrementando las relaciones entre las mismas. Estas relaciones pueden ser de dos tipos: de colaboración o de rivalidad. Las primeras vienen inducidas mayormente por la implantación del Mercado Unico, que exige a las ciudades poner en común sus complementariedades para afrontar objetivos comunes y para presionar con una voz única ante la Comunidad Europea y sus respectivos gobiernos. En cuanto a las relaciones de rivalidad se producen para captar empresas, visitantes y ayudas comunitarias" (ORTIZ CASTAÑO, Pedro, 1993, 5)

En el año 1987 apareció el estudio "Las Villes Européennes" en el que se analizaban 165 ciudades-regiones europeas. Desde una óptica eminentemente competitiva se consideraron 16 indicadores englobados en cinco apartados (relaciones internacionales, comunicaciones, poder económico, investigación y tecnología y función cultural). Como resultado se estableció la siguiente clasificación de ciudades europeas:

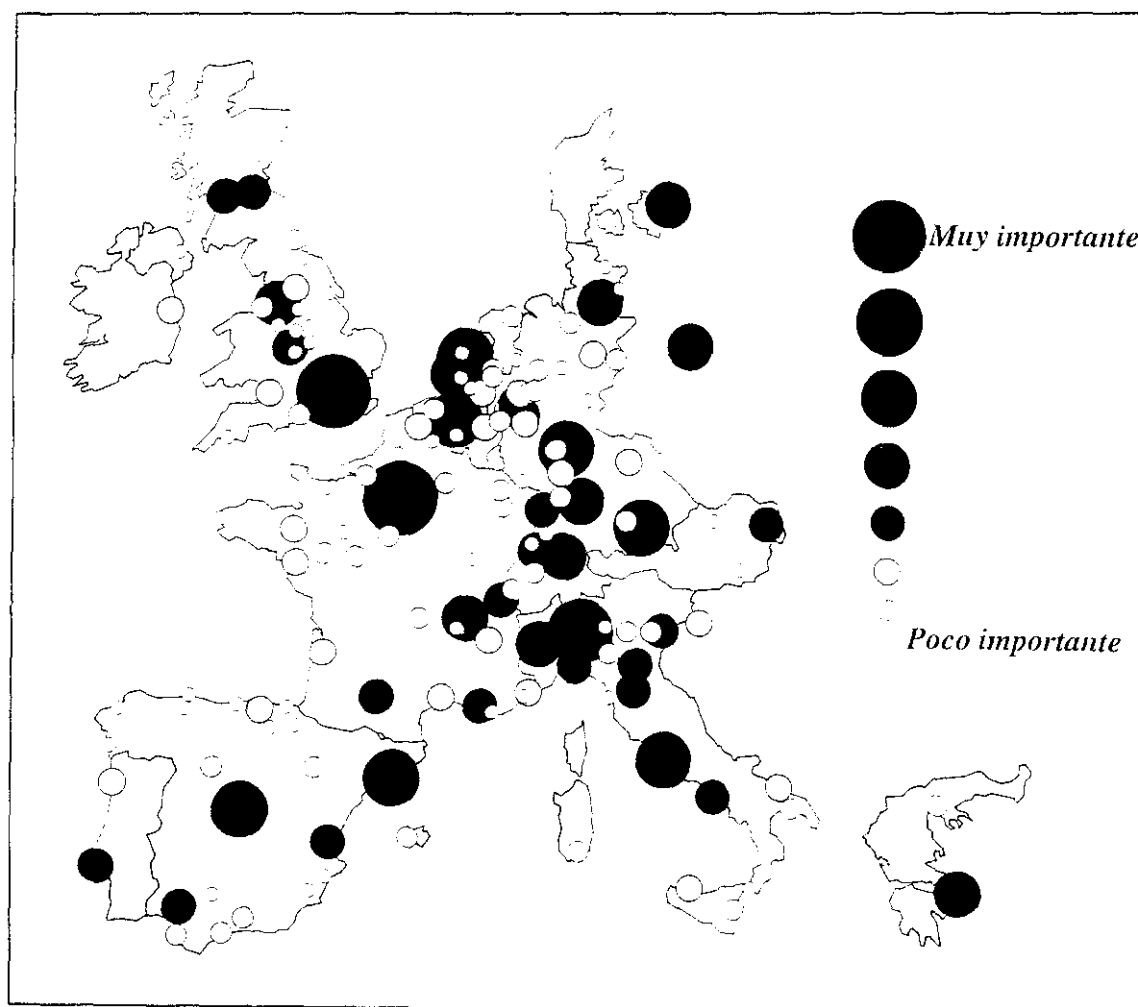
**TABLA 10**

**CLASIFICACION DE LAS AGLOMERACIONES EUROPEAS**

Categorías	Agglomeraciones urbanas	Puntuación
1	Londres	83
1	París	81
2	Milán	70
3	Madrid	66
3	Munich, Frankfurt,	64
3	Roma, Bruselas, Barcelona	65
3	Amsterdam	63
4	Manchester	58
4	Berlín, Hamburgo	57
4	Stuttgart, Copenhague, Atenas	56
4	Rotterdam, Zurich	55
4	Turín	54
4	Lyon	53
4	Génova	52
5	Birmingham, Colonia, Lisboa	51
5	Glasgow	50
5	Viena, Edimburgo	49
5	Marseille	48
5	Nápoles	47
5	Sevilla, Strasburgo	46
5	Báile, Venecia, Utrecht	45
5	Düsseldorf, Florencia, Bolonia, La Haya, Anvers, Toulouse	44
5	Valencia, Gènes	43

Fuente: RECLUS, Les Villes Européennes, 1989.

FIGURA 3.3. JERARQUIAS DE LAS CIUDADES EUROPEAS



FUENTE: RECLUS, Les Villes Européennes, 1989

El paradigma estratégico parte del presupuesto de un sistema de ciudades internacional, en el que las innovaciones de tipo cultural, social, político, económico, etc. se gestan en las ciudades "globales", difundiéndose posteriormente a las capitales nacionales, para luego pasar a las ciudades regionales, subregionales, etc. Desde esta óptica, la calidad de vida de los habitantes de un determinado territorio dependería de una adecuada conexión con este sistema internacional de ciudades, permitiendo la accesibilidad de bienes y servicios, incluso, a los habitantes de las zonas rurales.

En este sentido, los Planes Estratégicos explicitan la necesidad de estructurar el territorio a través de un sistema de ciudades: "las nuevas ciudades - señala el Plan Estratégico de Gijón - se conciben como núcleos de infraestructuras capaces de vertebrar este entramado de flujos (...). Es, por tanto, indispensable que todo territorio regional disponga de estos núcleos urbanos capaces de buscar su sitio en el mercado nacional e internacional, basándose, para ello, en un sistema articulado de ciudades" (AYUNTAMIENTO DE GIJON, 1992, 5)

Las grandes inversiones infraestructurales de la segunda mitad de los ochenta fueron justificadas precisamente con el argumento de mejorar la conectividad de las grandes metrópolis españolas. Para ello se encauzó el esfuerzo inversor hacia ciudades-regiones como Sevilla, Barcelona, Madrid que se

configuran en vértices de un determinado sistema de ciudades. A este respecto, algunos autores justificaron la conveniencia de intervenir prioritariamente en favor de las citadas ciudades:

" En el caso español, las medidas claves son aquellas que se orientan urgentemente a aumentar el tamaño y a consolidar al menos tres regiones económicas que basculan sobre Sevilla, Madrid y Barcelona (...) El siguiente objetivo ha de ser posicionar otros tres sistemas urbanos, los que giran en torno a Valencia, Bilbao-Cuenca del Ebro y Santiago de Compostela, en un segundo nivel e interaccionados al máximo con aquellos anteriormente citados como de primer nivel" (SOLANS, Juan Antonio, 1992, 7)

En el documento Madrid Futuro se recoge una configuración del sistema de ciudades español que difiere parcialmente con el sistema descrito por Juan Antonio Solans. En dicho documento se propone una estructura bipolar (Madrid y Barcelona), policéntrica y con amplios espacios regionales desarticulados y con la siguiente jerarquía:

1. Dos áreas metropolitanas internacionales, que confieren estructura bipolar al sistema: Madrid y Barcelona.

2. Seis áreas metropolitanas nacionales-regionales que actúan como centros de servicios especializados para amplias regiones: Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga, Zaragoza y Las Palmas

3. Siete áreas metropolitanas regionales-locales que funcionan como centros terciarios subregionales: Palma de Mallorca, Vigo-Pontevedra, Gijón-Oviedo-Avilés, Alicante-Elche, Murcia, La Coruña y Valladolid

4. Doce áreas urbanas, todas ellas municipios por encima de los 150.000 habitantes: Granada, Córdoba, Cádiz-Jerez, Vitoria, Santander, Santa Cruz de Tenerife, Pamplona, Salamanca, San Sebastián, Burgos, Almería y León.  
(AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1993, 21)

Sobre esta cuestión los estudios elaborados en el marco del Plan Estratégico de Madrid reafirma la oportunidad vincular a Madrid con el sistema de ciudades europeo. Este objetivo se presenta como un motor de cambio que puede conseguir la movilización de los agentes privados e instituciones públicas. Para ello Abel Enguita propone lo siguiente:

a) La potenciación de la proyección internacional de la ciudad, como principal centro cuaternario de la

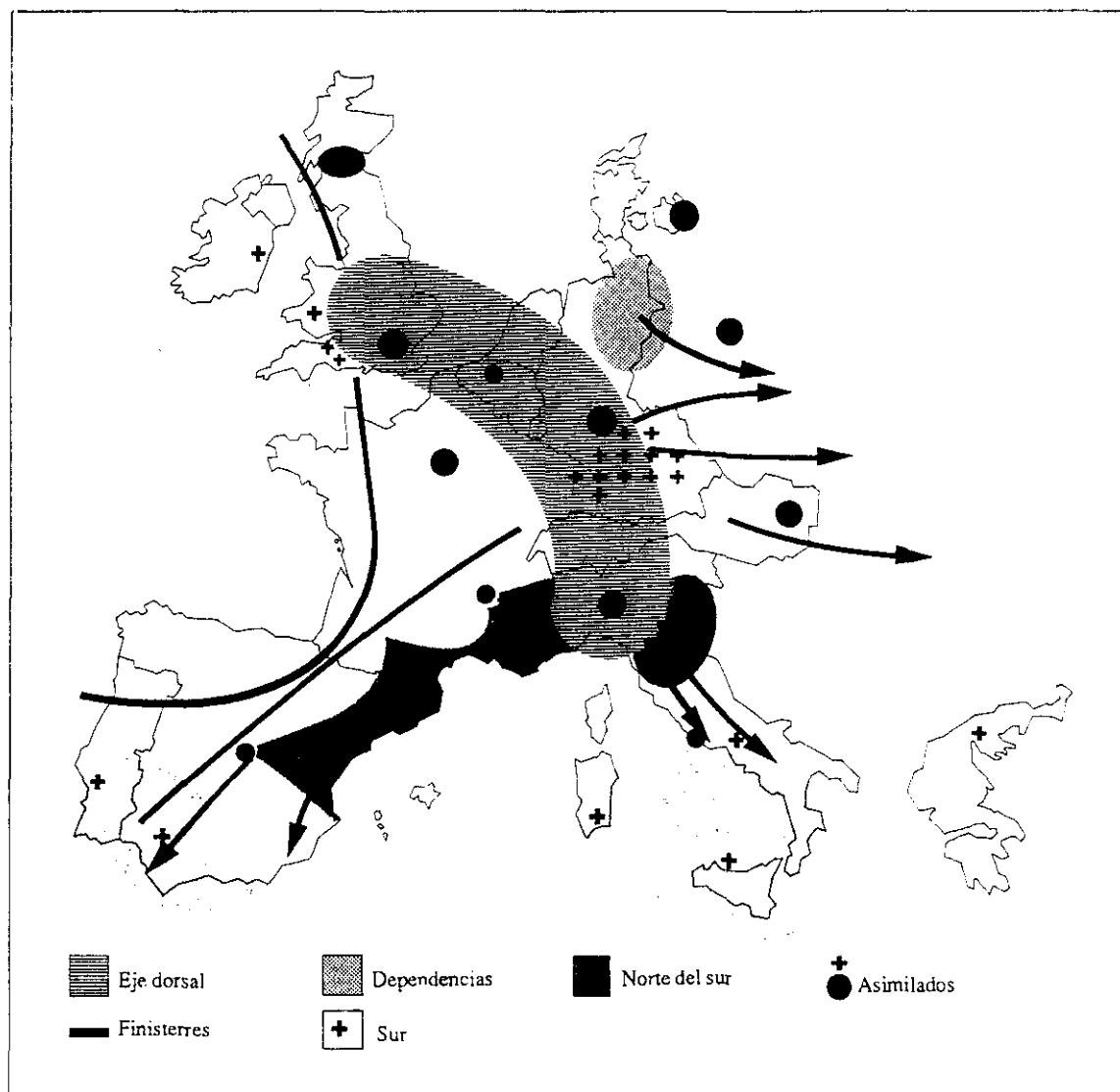
Península Ibérica, que debe reindustrializarse sacando partido de sus papeles clave como:

- . Ciudad capital y centro financiero
- . Centro de investigación e industrias avanzadas
- . Corazón científico del país

b) Su misión articuladora de una amplia red interior de ciudades, llamadas a equilibrar la concentración de la aglomeración central (ENGUITA, Abel, 1992, 11)

Junto a la definición de un sistema de ciudades, el paradigma estratégico introduce un nuevo concepto: los ejes de desarrollo. Éstos pueden describirse "como un sistema de ciudades policéntrico, es decir, un sistema que contiene más de una metrópoli complementarias entre sí" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1993, 5). Como señala el Plan Estratégico de Madrid "para que este modelo policéntrico funcione deben alternarse las relaciones de dependencia intermetropolitanas y combinarse los flujos unidireccionales con otros recíprocos. Los ejes de desarrollo vienen determinados fundamentalmente por: los

FIGURA 3.4. LOS EJES DE DESARROLLO EUROPEOS



FUENTE: RECLUS, Les Villes Européennes, 1989

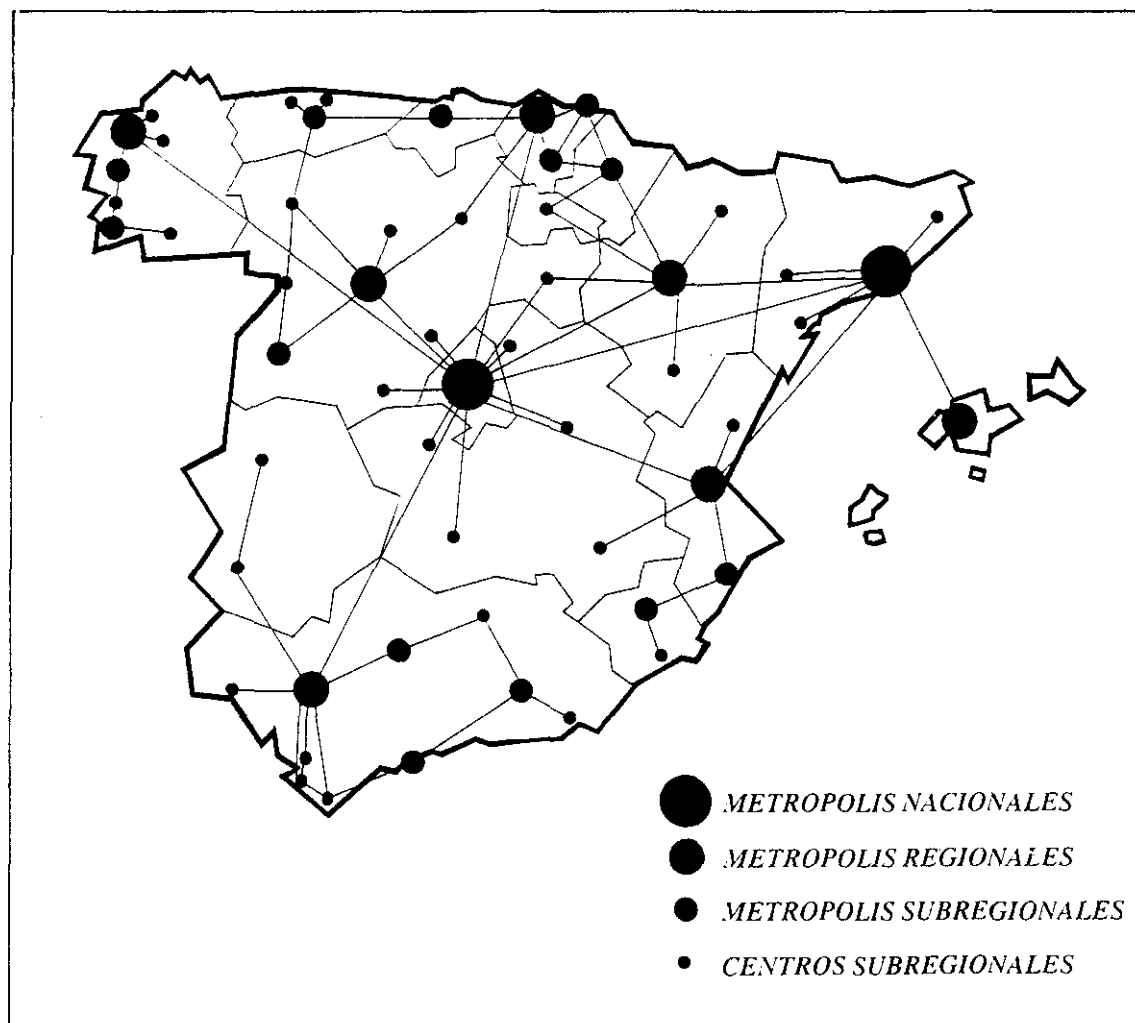
factores de aglomeración; el nivel de renta; la buena accesibilidad a las infraestructuras de transportes y comunicaciones; y la oferta de servicios" (IBIDEM, 5)

En este sentido, la conexión de las metrópoli-regiones españolas con las europeas se estructuró a través del eje de desarrollo del mediterráneo. El Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad engloba en el eje mediterráneo el Norte de Italia, Sur de Francia y Noreste de España (Barcelona, Valencia y Madrid). El otro eje de vertebración europea (la banana central) se sitúa en Londres-París-Frankfurt y Milán. Las diferencias entre ambos ejes son notables: mientras que en la banana central se concentra el valor añadido más alto, la más alta tecnología, mejores infraestructuras y mano de obra cualificada, el eje del mediterráneo se caracteriza por una mayor flexibilidad y un mejor entorno mediambiental.

Si descendemos al territorio español se detectan nuevos siguientes ejes de desarrollo de carácter nacional:

- El Eje Mediterráneo, conectado con el citado "Arco Mediterráneo" europeo y que abarca a Cataluña, Valencia y Murcia.

FIGURA 3.5. LA JERARQUIA DEL SISTEMA DE CIUDADES ESPAÑOL



FUENTE: PRECEDO LEDO, Andrés (1988): La red urbana, Ed. Síntesis, Madrid

- El Eje del Ebro (Navarra, La Rioja y Zaragoza) que enlaza dos tradicionales espacios industriales (País Vasco y Cataluña).

- El Eje Cantábrico (País Vasco, Cantabria, Asturias y Galicia) en claro proceso de estancamiento y desconexión con los ejes europeos de desarrollo.

- Madrid, región metropolitana que cumple una función de capital nacional con una enorme concentración de infraestructura de transporte, compensando de esta manera su alejamiento físico de los ejes de desarrollo nacionales y europeos.

En este punto, debemos recordar otras teorías sobre el futuro del desarrollo europeo que trascienden el esquema centro-periferia de los citados ejes de desarrollo europeos. Nos referimos al modelo "mosaico" preconizado por Sven Illeris para quien el desarrollo aparece en determinadas ciudades y regiones próximas a otras ciudades y regiones en declive: "some believe that the outcome will be a strengthening of the largest cities in the core of Western Europe, the so-called "blue banana" area from London over Brussels and Frankfurt to Milan. Others think that growth on the contrary will be strongest in peripheral Europe, in particular in the Mediterranean South. A third answer

is that the future development will no be structured according to a core/periphery patterns, but show a much more complex mosaic. In all parts of Europe, there will both be dynamic and declining cities and regions" (ILLERIS, Sven, 1992, 201)

Los procesos de auge y declive de grandes áreas urbanas se interpretan a partir de los presupuestos del paradigma estratégico, lo que influye decisivamente en los instrumentos de intervención propuestos. Si durante la crisis económica se rechazó la viabilidad de una política de incentivos a escala macroeconómica y se impulsó una política de apoyo a los procesos de desarrollo endógeno, en los años de auge económico la actuación pública se dirigió preferentemente a la captación de la inversión nacional y extranjera. Para situar a una ciudad dentro de los flujos de rotación del capital, se propuso la potenciación de ciertos "puntos fuertes" diferenciadores de la oferta que puedan ofrecer otras ciudades competidoras.

El reforzamiento, o creación "ex novo", de una especificidad en las ciudades aspirantes a mejorar su posición en el sistema de ciudades, se diferenció notablemente del desarrollo económico basado en transponer el modelo espacial de equilibrio de las áreas desarrolladas a las áreas subdesarrolladas. Como señala el Plan Estratégico de Madrid "durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, las teorías y las políticas de desarrollo regional pusieron el acento en la movilidad del capital y de la

mano de obra respecto a las diferencias regionales. Consecuentemente, en las regiones más desfavorecidas, por un lado, se promovieron inversiones de empresas privadas mediante incentivos de capital, inversiones en infraestructuras, facilidades administrativas y acuerdos de planificación, y, por otro lado, se implantaron empresas de propiedad estatal o bajo su control. El fin de estas políticas era atraer transferencias de ingresos hacia las poblaciones locales y promover el crecimiento del empleo en el sector público" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1993, 6)

Por el contrario, el planeamiento estratégico llevó implícito un esquema de desarrollo fuertemente desigual, preocupado especialmente por el problema de la competitividad internacional, la movilidad, la accesibilidad, los servicios especializados etc. Este proceso se refuerza notablemente con la implantación del Mercado Unico Europeo (con una previsible movilidad de capitales, empresas y personas) que conllevará un incremento de las tendencias a la concentración y jerarquización del territorio.

Cabe destacar, nuevamente, el papel de las nuevas tecnologías y la mayor incorporación de servicios en los procesos productivos (inherentes a la "sociedad de la información " de ámbito mundial) en la configuración de las regiones metropolitanas como piezas esenciales de una nueva jerarquía

urbana. Como recoge el documento "Madrid, Región Metropolitana", los "fenómenos de carácter espacial como el refuerzo de la concentración en el centro de actividades direccionales derivado del fuerte desarrollo de las actividades avanzadas en la región madrileña, son indicadores simultáneamente de un proceso de jerarquización del territorio nacional y de una progresiva interrelación del sistema urbano internacional de mayor rango, de un cambio a escala mundial del sistema de ciudades que ha llegado a definirse como "la ciudad global". (COMUNIDAD DE MADRID. 1990, 17)

No obstante, la apuesta por la competitividad internacional implica una disminución del nivel de protección social. El planeamiento estratégico, aunque analiza los problemas de cohesión social derivados de la extensión de la economía-mundo, no ha propuesto alternativas capaces de sustituir al Estado de Bienestar social cada vez mas cuestionado por la mecanización laboral, recorte en los salarios sociales, el aumento del desempleo etc. En palabras de Galbraith, "no puede haber una transición del Estado nacional a un sistema internacional si ello va a significar que el Estado nacional sacrifique las necesidades domésticas, el bienestar de su gente" (KENNETH GALBRAITH, John, 94, 2)

### 3.3.3. EL MARKETING URBANO

Los Planes estrategicos otorgan una enorme importancia al elemento del marketing urbano. Como en el paradigma de la deregulación urbanística, la operatividad de estos Planes depende de la utilización inteligente de las técnicas de publicidad y persuasión.

"Las operaciones de difusión y marketing vienen representando el 50 % del presupuesto del Plan durante estos 5 años (...) Edición de documentos de calidad, anuncios en prensa, exposición atractiva y participativa en el centro de la ciudad, difusión internacional, conferencias, cooperación con otras ciudades, asesoramiento a la Comunidad Europea en el campo de estrategias y redes de ciudades, creación del Centro Iberoamericano de Estrategias Urbanas , entrevistas con el Ministerio de Asuntos Exteriores español y en el marco de la Conferencia de Jefes de Estado Iberoamericanos, constituyen algunas de las acciones a tener en cuenta (...) Sin la difusión entre los agentes económicos y sociales y entre la población, y sin la asunción de sus objetivos no hay Plan" (FORN I FOXA, Manuel, 1993, 22)

La preocupación por la prestigio internacional de la ciudad o región aparece en el diseño de ciertas metodologías de

investigación como el Estudio Delphi (un conjunto de entrevistas a expertos y personalidades con un profundo conocimiento de la ciudad: profesionales, representantes de asociaciones empresariales y sindicales, altos cargos de la Administración, políticos, etc.) o la Consulta Exterior (contraste de opiniones de personalidades relevantes en el extranjero acerca de diferentes aspectos socioeconómicos y urbanísticos de una ciudad o región determinada)

En el método Delphi se dirige la atención de los expertos al problema de la competitividad con el fin de presentar determinadas "soluciones técnicas". Estas soluciones aparecerán, no tanto de la discusión política, como del contraste y consenso de los profesionales más cualificados, representantes de la Administración pública, sector privado, etc. Como señala Abel Enguita, "en una encuesta realizada por el "método Delphi", el investigador selecciona sistemáticamente el grupo y coteja sus opiniones utilizando una serie de cuestionarios. El primer cuestionario suele pedir ideas, información, opiniones o puntos de vista y pregunta las razones de las respuestas. Subsiguientes cuestionarios, o dictámenes obtenidos a partir de la reelaboración de los cuestionarios y posicionamientos iniciales, cotejan las ideas y justificaciones asociadas y las devuelven al grupo. Idealmente, cada miembro de un grupo puede revisar la lógica tras los argumentos de otros, un ejercicio que puede promover el consenso. El proceso continúa hasta que el grupo

alcanza dicho consenso, obtiene suficiente información, o "vota". El voto de los miembros asigna prioridades a las ideas o las ordena jerárquicamente en función de su importancia relativa" (ENGUITA, Abel, 1993, 13)

En este sentido, si el método Delphi contribuye a la creación de un consenso entre los expertos que representan las instituciones y agentes sociales de una ciudad. Por otra parte, al Consulta exterior o "método de contrastación externa" lleva, nuevamente, implícito en su diseño el elemento de la competitividad. En esta ocasión se analiza la opinión de las personalidades relevantes y expertos extranjeros en temas urbanísticos y de desarrollo regional. La percepción externa sobre la situación socio-económica y oportunidades de una ciudad o región aparece como un discurso no motivado por las opciones políticas locales.

Por último en algunos Planes Estratégicos se han realizado encuestas directas a la población como la diseñada por el Plan de Madrid mediante un cuestionario publicado en la edición dominical de los principales diarios madrileños. La ausencia de un mínimo rigor metodológico sitúa a este tipo de encuestas, más que como instrumento de investigación, en un medio de publicidad.

#### 3.3.4. LA DIMENSION TERRITORIAL

Otro elemento constitutivo del paradigma estratégico es su reflexión sobre el territorio. A este respecto la vuelta a la planificación territorial, desde una perspectiva estratégica, supuso una apuesta por los planes de gran escala, por la flexibilidad y la colaboración con la iniciativa privada. Como indica el Plan Estratégico de Aragón, "la complejidad de los problemas que afectan a las regiones europeas y la incertidumbre generada por el dinamismo del entorno socioeconómico han acentuado las limitaciones de las herramientas de planificación regional. Hoy día, las decisiones públicas demandan unos instrumentos de gestión que los permitan establecer tanto una dirección sólida y duradera a largo plazo, como un marco operativo a corto plazo". (COMUNIDAD DE ARAGON, 1992, 4)

Los gobiernos regionales encontraron en el enfoque estratégico una metodología sugerente para abordar las cuestiones territoriales dado su carácter selectivo y flexible. En el documento Bases de las Directrices de la Comunidad de Madrid se hace referencia al pensamiento estratégico como instrumento de intervención territorial al señalar que: "para que el proyecto regional sea operativo es necesario articular una estrategia que instrumente operaciones integradas de estructuración del territorio. Para ello se debe reflexionar sobre el territorio en base a un diagnóstico, pero ni el diagnóstico ni el proyecto

pueden ser enciclopédicos, sino que deben seleccionar y acotar operativamente su campo de actuación y su alcance, identificando las cuestiones claves, de naturaleza territorial, en que se debe intervenir. No se pretende que la estrategia abarque de forma extensiva la actividad inversora en el territorio, sino que basta con limitarse a las actuaciones de mayor impacto territorial para el proyecto que se propone (...) La estrategia debe también tener la suficiente flexibilidad para acoger la incertidumbre y, en particular, las actuaciones diversas que pueden no concretarse ni manifestarse en el momento de la elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial" (COMUNIDAD DE MADRID, 1988, 56)

La nueva reflexión estratégico-territorial que aboga por una mayor viabilidad económica y dinamismo en la práctica urbanística suele friccionar con el actual régimen jurídico urbanístico. Como destaca Pedro Sanz y otros "estamos en un instante histórico en el que fuerza del pasado impiden que vayan cuajando fórmulas intermedias, institucionalizadoras de sistemas locales de segundo grado, de áreas de influencia de las ciudades (...) Ante este vacío institucional, la única salida que queda a los agentes sociales es, precisamente, la de la planificación estratégica. Es decir, movilizar los grupos sociales secundarios, cuyo papel predominante se produce en el contexto urbano, y orientarlos en una dirección determinada, a través de un convenio, de un consenso social sobre el haz de previsiones relativas a un

quehacer conjunto" (SANZ BOIXAREU, Pedro, MORELL, Luis, ENRIQUEZ DE SALAMANCA, Luis María y PERALES, Francisco, 1993, 88).

A finales de los años ochenta y principios de los noventa algunas Comunidades Autónomas tratan de legitimar su actuación territorial a través del paradigma estratégico. En otro documento de la Comunidad de Madrid, Madrid, Región Metropolitana se establece una correspondencia entre modelo territorial y estrategia de actuación:

"El modelo territorial no es simplemente un esquema o imagen de futuro para orientar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el territorio; es también una estrategia de actuación para desencadenar procesos que conduzcan a esa imagen del territorio. Para ser eficaz, tiene que tener unas características determinadas:

- Debe proponer un proyecto basado en operaciones concretas y selectivas, pero que en su conjunto respondan a un entendimiento global de la ciudad/región.
  
- Tiene que escoger las operaciones territoriales apostando por los emplazamientos y las actividades que mejor articulen la ciudad existente, recualificando y

potenciando el desarrollo de algunas zonas y apoyando el mejor funcionamiento del transporte.

- Es necesario que proponga operaciones viables que se puedan programar desde ahora y ejecutar a medio plazo, de forma que resulten atractivas a los operadores y usuarios por estar comprometidas en tiempos y con recursos reales" (COMUNIDAD DE MADRID, 1991, 193)

La marcada agilidad del enfoque estratégico pretendió eludir la vuelta a los largos procesos analíticos del planeamiento estructural metropolitano. No obstante y a causa de ello, se dió un vaciamiento del contenido de la palabra estrategia. Como señaló José Manuel Naredo, es preciso distinguir entre táctica (actuaciones y proyectos) y estrategia (planificación y planeamientos globales). De esta forma, "se necesita mucha más fuerza de voluntad para tomar una decisión importante en la estrategia que en la táctica... En la táctica nos entusiasmos con rapidez. En la estrategia, donde todo se mueve mucho más lentamente, hay más lugar para las dudas propias y las objeciones y protestas ajenas " (CLAUSEWITZ, KARL von, citado por NAREDO, José Manuel, 1990, 40).

La consecuencia de una actitud que rechazó el tratamiento sistemático de la información frente a un conocimiento rápido e intuitivo no es otra que la frivolidad del concepto de

estrategia, por lo que paradójicamente "la moda de la estrategia - como título de documentos, consultas o debates - ha corrido paralela a la devaluación de la estrategia misma - como planteamiento global estructurado en el que encuentran su razón de ser las actuaciones y proyectos concretos -".(IBIDEM, 40). En otras palabras, el problema detectado por José Manuel Naredo reside "en que las prisas actuales están reñidas con la formulación de objetivos de largo alcance intelectual y temporal (...). Hoy es difícil pensar más allá de la legislatura en curso como no sea con motivo de proyectos o celebraciones singulares descontextualizadas del conjunto de los problemas y aspiraciones de la población" (NAREDO, José Manuel, 1988, 25)

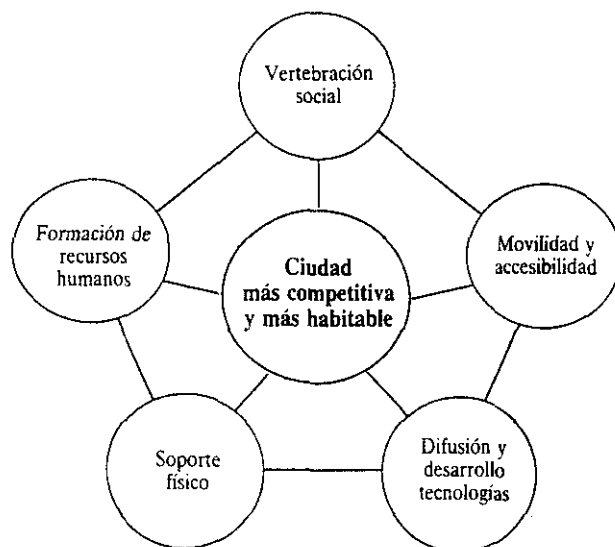
### 3.3.5. LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCION

El paradigma estratégico, como el paradigma de la deregulación urbanística, surgieron tras la crisis del planeamiento tradicional cuyos instrumentos de intervención se muestran obsoletos: "pecan de rigidez, tienden a ser excesivamente sectorializados y especializados, prestan mayor importancia al producto que al proceso, son poco participativos y apenas involucran a la iniciativa privada" (AYUNTAMIENTO DE MADRID, 1993, 55)

El Plan Estratégico - hemos señalado - diseña un modelo organizativo dirigido a la consecución del consenso entre los diversos actores sociales (institucionales, políticos, privados, etc.). Por lo tanto, nos encontramos ante un metodología especialmente adecuada para resolver el problema central de este paradigma: la construcción de un consenso que permita afrontar mejor la competitividad internacional.

Como señala Roig, el Plan Estratégico de Barcelona potenció una cúpula táctica de coordinación y dirección en un modelo de decisión y gestión metropolitanas enormemente fragmentado. Al mismo tiempo, el Plan sirvió de mecanismo de concertación con el sector privado, convirtiéndose " en una especie de contrato de intenciones entre sector público y

FIGURA 3.7. IDENTIFICACION DE LOS TEMAS CRITICOS



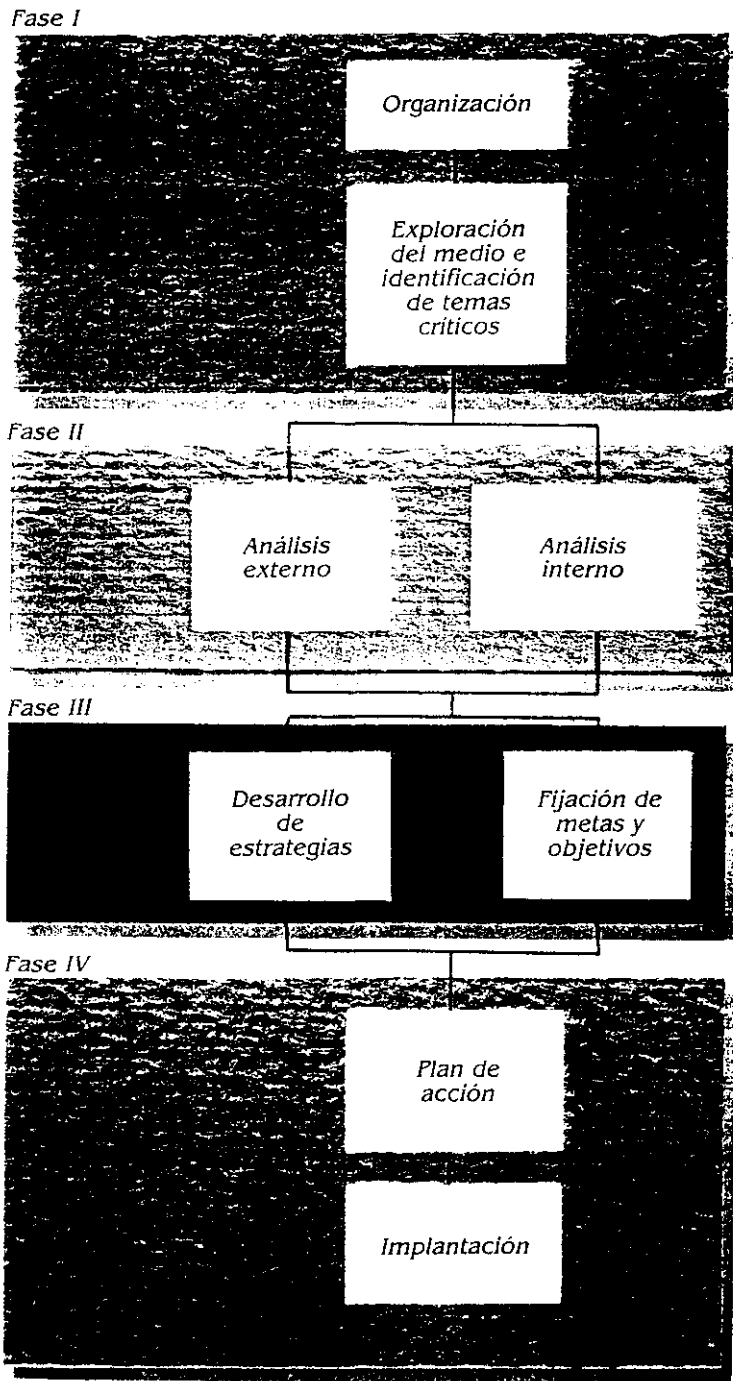
FUENTE: Ayuntamiento de Madrid, 1990

sector privado, en una forma de dar a conocer las intenciones que ambos sectores tienen en sus ámbitos respectivos y en una expresión de la voluntad explícita de colaboración en un sector mixto en el que se gestionan al mismo tiempo objetivos privados e intereses públicos" (ROIG, J, 1989, 99)

Las fases que se suceden en la elaboración del Plan Estratégico tienen a fomentar los elementos clave del consenso entre los agentes sociales e instituciones públicas y la competencia entre ciudades. Éstas son las siguientes:

- Creación de un Comité de Dirección integrador de los más diversos agentes políticos y sociales. A este Comité le compete la definición de las fases del Plan Estratégico y de la identificación de los temas "críticos" que reflejen la situación económica y social de la ciudad.
  
- Análisis de los temas "críticos" indentificados, mediante la constitución de Grupos Especializados que llevan a cabo un estudio externo (búsqueda de oportunidades en el contexto internacional, nacional y regional) e interno (explicitación de los puntos débiles y fuertes de una ciudad respecto al tema en cuestión).

FIGURA 3.7. METODOLOGIA DEL PLAN ESTRATEGICO



FUENTE: Ayuntamiento de Madrid, 1990

- Formulación de las estrategias y proyectos concretos que conciten el consenso de la ciudad respecto a su vocación en el contexto internacional mediante la potenciación de sus "puntos fuertes" diferenciadores.

- Publicitación del documento definitivo en el que se fijen planes concretos de acción, jerárquicamente propuestos. La difusión de las propuestas del Plan constituye una exigencia para formentar su aceptación y apoyo en el conjunto de la ciudadanía.

Esta singular metodología de análisis de la problemática urbana y regional no ha generado instrumentos urbanísticos de intervención diferentes a los analizados en el paradigma de la deregulación urbanística (Convenios, Corporaciones y Grandes Proyectos).

En este sentido, Damián Quero diseña una metodología de intervención en el territorio basada en la selección de un número limitado de acciones, estratégicamente definidas y concertadas con los sectores públicos y privados, para lo cual establece las siguientes propuestas:

"- Una puesta en marcha de las acciones operativa y decidida, evitando o minimizando los complejos procesos

decisionales, las discusiones institucionales inacabables, comúnmente planteadas sobre una base procedimental escleroteizada y paralizadora. El primer objetivo es pues la ejecución inmediata de los demás objetivos. No estaría mal, por ejemplo y en aplicación de este principio, que los planes se empezasen a aplicar a la vez que se están redactando, y por tanto antes de ser definitivamente aprobados. Los riesgos por falta de seguridad y fiabilidad que ello comporta se compensarían largamente con el efecto ilusionante que depararía la ejecución cierta e inmediata de algo de lo propuesto, que contribuiría a crear las condiciones sociales y políticas para aplicar el plan, difundiendo expectativas y confianza en las transformaciones que propone.

- Existencia de un enunciado estratégico o un proyecto general, que tenga la condición de modelo de referencia, no modelo de imagen final con todos los caminos para alcanzarlo definidos. Las piezas del territorio donde haya que intervenir han de encajar en una visión a largo plazo y a gran escala. Pero ésta debe servir para suministrar fiabilidad al proceso, para tener al alcance de la vista una referencia respecto a la que calibrar y valorar las acciones concretas; nunca para rigidizar los modos de ejecución con una secuencia lineal, sino para mejor poder medir los efectos de los posibles acomodos que se irán

introduciendo luego en el camino hacia los objetivos del enunciado original, y probablemente incluso alterando alguno de éstos mismos. No precisa ser por tanto un proyecto definido en el sentido de los documentos de arquitectura, ingeniería o urbanismo. Su contenido puede definirse como de "estructura abierta", cuya forma no puede cerrarse independientemente del proceso para su propia realización.

- Identificar oportunidades y seleccionar aquellas que mejor contribuyan al logro de los objetivos propuestos. Para poner en marcha los procesos es preciso hacer una selección inicial de acciones inmediatamente viables. La más propia de las capacidades de los planes de gran escala es precisamente la de apreciar formas y atributos del territorio que sólo se hacen relevantes elevando la escala de análisis, detectando oportunidades que quedarían ociosas o mal aprovechadas, por ejemplo, a escala local o desde visiones empresariales singulares.

- Desarrollar la capacidad para concertar las actuaciones entre administraciones públicas y la iniciativa privada. Los proyectos que hoy se requieren para la construcción del orden territorial propio de la nueva organización de la actividad económica, no pueden concebirse en los estrechos límites de la programación

pública de actuaciones. Basta para aceptarlo así que recordemos el heterogéneo menú de fórmulas de gestión territorial o urbanística ideado por las ciudades que recientemente han logrado más éxito en sus programas de regeneración. Ello requiere que las operaciones que se han de seleccionar tengan atractivo para la iniciativa privada, es decir, sean negocio, creando marcos operativos "ad-hoc". (QUERO CASTANYS, Damián, 1991, 10-12)

La flexibilidad y operatividad de este modelo de intervención se basa en la posibilidad de elaborar un enunciado estratégico en unos plazos y con un nivel de generalidad incompatibles con actuales procesos de toma de decisión, inherentes al funcionamiento de las instituciones públicas (lucha política partidaria, acción de los grupos de presión etc.). A este respecto, debe señalarse que la identificación y selección de oportunidades en el territorio no puede escapar a la dinámica política y social de una región concreta, ni delegarse a la mera intuición de los profesionales encargados de la planificación.

El contraste entre el despliegue metodológico y la ausencia de nuevos instrumentos de intervención otorga al discurso estratégico un carácter declarativo de buenas intenciones. Véase como ejemplo las líneas estratégicas propuestas por el Plan Estratégico de Córdoba:

- Potenciar la ciudad como centro logístico que dinamice el desarrollo económico de sectores productivos provinciales.
- Impulsar y desarrollar un proyecto integral de área urbana, en la perspectiva de una transformación y potenciación de la misma.
- Mejorar la cualidad del entorno y la promoción social y cultural de los ciudadanos
- Ciudad de encuentro cultural y económico entre Europa y los países árabes. (AYUNTAMIENTO DE CORDOBA, 1994, 92)

En la fase cuarta de los Planes Estratégicos, tras el diagnóstico realizado en la segunda y tercera fase, se enumeran un número extenso de acciones concretas muchas de las cuales se vienen realizando por las administraciones sectoriales y territoriales (ejecución de infraestructura viaria, planes de formación, operaciones de marketing urbanístico, planes de investigación, etc.). La aportación del paradigma estratégico se limitaría a la jerarquización y priorización de dichas acciones. Pero para que estas prioridades se conviertan en vinculantes necesitan de un apoyo político y social que en el caso español no ha sido muy frecuente.

Por otra parte, tras la elaboración de los Planes Estratégicos no se ha mantenido un proceso de continua reelaboración y adaptación. En este sentido, el Plan Estratégico de Aragón proponía la creación de una Comisión Permanente cuyo objetivo sería "establecer una estrategia de comunicación para movilizar a los agentes sociales, controlar continuamente el avance de los planes, revisar las acciones en función de las variaciones en los escenarios e identificar nuevas estrategias y proyectos" (COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON, 1992, 37)

Por último, la pretensión globalizadora del paradigma estratégico resultó inviable ante la ausencia de una programación intersectorial y consensuada entre agentes sociales e instituciones públicas. Esta inexistencia de compromisos reales y definidos en asignaciones presupuestarias relegan este paradigma a su aspecto meramente publicitario y de cobertura teórica de las grandes operaciones urbanísticas que ya se estaban ejecutando en la segunda mitad de años ochenta y principios de los noventa.

## TECNOLOGIAS DE TELECOMUNICACION

PROYECTOS	Importancia para la consecución del modelo	Generación de sinergias con otros temas críticos	Impacto sobre el agente implantador	INDICADOR SINTETICO	COMENTARIOS
<i>Proyecto piloto de televisión por cable con posibilidad de conexión a una red local de banda ancha para soluciones interactivas u otras.</i>	A	B	A	M	<i>Puede afectar positivamente a la calidad de vida y al desarrollo de las telecomunicaciones.</i>
<i>Implantación de las infraestructuras físicas para el desarrollo de servicios de comunicaciones móviles.</i>	A	M	A	A	<i>Puede posibilitar el rápido desarrollo de las comunicaciones móviles. Presenta sinergias positivas con movilidad y accesibilidad.</i>
<i>Instauración de una red de ventanillas distribuidas en el área metropolitana para la tramitación de procedimientos administrativos.</i>	A	M	A	A	<i>Sinergias con movilidad. Existe un precedente en vías de implantación: el proyecto Vereda.</i>
<i>Programa de información sectorializada y de implantación de las telecomunicaciones en las PYMES.</i>	A	M	M	M	<i>Tiende a potenciar su introducción en las PYMES. Su puesta a punto exige la colaboración de distintos agentes, por lo que su impacto sólo es medio.</i>
<i>Creación de un organismo de cooperación entre las distintas Administraciones de Madrid para la potenciación del uso de las telecomunicaciones.</i>	A	M	A	A	<i>Puede ampliarse el marco de colaboración a otros ámbitos. Las distintas Administraciones se muestran proclives.</i>
<i>Digitalización de la red básica en un 65%.</i>	A	B	M	M	<i>Su implantación corresponde únicamente a la empresa operadora, aunque va en línea con su propia estrategia empresarial.</i>
<i>Aumento del nivel de calidad de servicio, reduciendo el tiempo de espera a 10 días.</i>	A	B	M	M	<i>Su implantación depende de la empresa operadora, aunque es un objetivo asumido.</i>
<i>Desarrollo de una Red Metropolitana de alta velocidad compatible con futuros desarrollos.</i>	A	B	M	M	<i>Potencia la banda ancha y la adecuación de la oferta respecto a otros países europeos. La empresa operadora se muestra favorable.</i>

FIGURA 3.8. LOS PROYECTOS ESTRATEGICOS

### **3.4. MAS ALLA DEL PLANEAMIENTO URBANO: LA INTERVENCION INTEGRAL.**

A principios de los años noventa, la coyuntura económica entró en una nueva fase de crisis que cuestionó la ideología privatizadora y la oportunidad de seguir planteando grandes operaciones urbanas basadas en el supuesto de crecimiento económico. Los problemas derivados de una práctica económica neoliberal ( paro estructural, segregación espacial, marginación de amplios sectores de la población, etc.) se hacen especialmente visibles y amenazan la estabilidad del sistema político.

Desde instancias políticas y técnicas se "repiensa" la intervención urbana desde una perspectiva integral, donde las medidas urbanísticas y territoriales son un aspecto más de la diversa problemática urbana (el desempleo, formación, etc.) y que sólo pueden abordarse desde medidas pluridisciplinarias. De la misma manera - dice Mario Gaviria- que no se puede resolver la inseguridad ciudadana únicamente con más represión y más policía, tampoco la realidad urbana puede ser abordada unicamente con medidas de arquitectura y urbanismo. (GAVIRIA, Mario; LAPARRA, Miguel; FERRER, Javier y AGUILAR, Manuel, 1991, 259)

La intervención integral, más que a la configuración de un nuevo modelo formal y maximalista, insiste en la idea de planificación como proceso continuo de integración de los diferentes agentes (Administración, Empresas, Asociaciones,

etc.). En palabras de Carlos Lles resulta necesario una nueva forma de concebir la intervención urbana basada en los siguientes parámetros:

- Aplicación conjunta y deseablemente coordinada de políticas sectoriales, económicas y territoriales sobre unos espacios o colectivos específicos, siendo tan "contundentes" en los dos primeros ámbitos de actuación, como se ha sido en el tercero.

- Elaboración de una estrategia central, también conjunta, para la implementación de tal actuación coordinada. Lo que implica priorizar unas acciones sobre otras, según ámbitos temáticos clave, colectivos o territorios, con voluntad de discriminar positivamente a través de la acción pública un espacio social, o parte de él, especialmente castigado y que requiere de una actuación preferente. En todo caso, ello nunca debería suponer agravios comparativos o dependencias asistencialistas.

- Actuar en paralelo y coordinadamente con intervenciones clave relativas a políticas de integración social, esto es, preventivas (formación, empleo, vivienda), a políticas sobre la exclusión (políticas remediales), y a políticas y programas de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos (servicios personales, medio ambiente urbano). Se trataría,

en última instancia, de actuar al tiempo sobre las causas y las consecuencias de la precarización y exclusión social de las condiciones de vida.

- Actuar con la participación y deseablemente el consenso de los sujetos y agentes implicados, en el diseño, gestión y seguimiento de la actuación en su conjunto. Si ésta no sólo se concibe para los sujetos sino también y sobre todo con los sujetos, las posibilidades de que se entiendan y se apoyen son mínimas. Se trata, por tanto, de incluir en la toma de decisiones y en la gestión a los representantes del tejido social y económico de la zona. (LLES, Carlos, 1993, 53-54)

### 3.4.1. SIN TIEMPO QUE COMPARTIR, NO HAY DEMOCRACIA POSIBLE.

Durante la vigencia del modelo urbanístico de autoridad, la lucha contra la desigualdad social se centró en el objetivo de construir una ciudad mejor equipada. Sin embargo, el esfuerzo volcado exclusivamente en el planeamiento físico provocó un efecto perverso: el aislamiento de los vecinos de los barrios periféricos en sus verticales e "integrados" hogares. El ejemplo madrileño muestra que, una vez construidas las viviendas y ejecutados los equipamientos en determinados barrios, se extiende una ideología individualista que anula la capacidad de presión de los vecinos en el sentido de acompañar a las acciones de construcción física, nuevas propuestas de formación y de fomento del empleo.(9) Las condiciones de marginación de la periferia no sólo se derivan de la precarización e inexistencia de empleo, sino que se extienden a la ruptura de los mecanismos tradicionales de solidaridad.

La pérdida de la cohesión en el ámbito local aparece como un fenómeno mundial, encontrándose relacionada con el auge de las telecomunicaciones y su capacidad para seleccionar y difundir determinada información. No deja de ser paradójico que la actualidad local (vecindad, calle, barrio, distrito y ciudad) no circula con la misma facilidad que otros sucesos nacionales o internacionales. Los nuevos modos de vida impiden la

concienciación y la organización sobre las nuevas necesidades de los vecinos, desarraigándoles de su entorno:

" La proximidad física que hace que seamos vecinos de piso o vecinos de barrio, entra hoy en disonancia con la proximidad de las telecomunicaciones. Se puede afirmar incluso que lo que está lejos es a veces más importante que lo que está cerca. Ahí hay elementos de perversión de la lógica tradicional del rico o del pobre, de lo central y de lo periférico, que hay que tener en cuenta. Existe una especie de teleciudad mundial, de ciudad mundo. Las ciudades locales son los barrios de la ciudad mundo ".  
(VIRILIO, Paul, 1992, 46)

Las nuevas tecnologías y formas de consumo colectivo han afectado seriamente a los tradicionales hábitos de relación local. El problema radica en cómo articular las nuevas tecnologías con la potenciación de una identidad local. Para Manuel Castells es preciso organizar y orientar la comunicación mediante un mayor intercambio cultural, local, etc. y compatibilizarlo con la explosión de flujos de comunicación electrónica, sin que se trate de una opción excluyente: "cuantos más ordenadores y más vídeos, más organizaciones de barrio, más relación interpersonal, más fiestas de barrio. Son los dos procesos, ni uno ni otro" (CASTELLS, Manuel, 1985, 61)

La diversidad de la información recibida y la rapidez de su emisión impiden a los ciudadanos la construcción de un proyecto histórico, en el que se encuentren vinculados y activos. Incluso los mecanismos de representación formal (heredados del Estado Liberal) se han visto afectados por el vértigo de la información:

" Cuando no hay tiempo que compartir, debido a la fatalidad de la aceleración, ya no hay democracia posible. Podemos ver las clarísimas consecuencias de todo ello en la indiferencia hacia la política, es decir, hacia un sistema de representación y delegación en total contradicción con la "telepresencia". (VIRILIO, Paul, 1992, 45)

La desintegración de las comunidades locales, el fracaso de los equipamientos culturales, la escasa cualificación laboral, etc. ha dado lugar a una ciudadanía especialmente vulnerable a los mensajes de los medios de comunicación y a las nuevas formas de consumo colectivo. Como señala Jesús Leal, "los sistemas de relación social basados en la existencia de comunidades locales cohesionadas internamente, que traía consigo una intensa vida de barrio en la periferia urbana, tiende a sufrir un fuerte debilitamiento. El aumento del tiempo dedicado a ver la televisión, así como la transformación comercial y el incremento de la delincuencia están influyendo poderosamente en un retraimiento hacia el hogar y por lo tanto en una pérdida

progresiva de las relaciones locales y de barrio".(LEAL MALDONADO, Jesús, 1988, 25)

Nos encontramos ante un problema político fundamental: la desaparición de la trama o tejido de relaciones sociales en los ámbitos locales. Roland Castro destaca la importancia de este hecho, calificándolo como una crisis de civilización urbana:

"Lo que podemos llamar civilización urbana es esa acumulación de lazos en los planos social, cultural y económico, creada a lo largo de los años, que apoya a los individuos y que les permite, como un capital acumulado a lo largo de los siglos, seguir un itinerario apoyándose en un sustrato, unos conocimientos acumulados y una práctica que resultan indispensables para sus propios proyectos. Si eliminamos este sistema de redes, si eliminamos este tejido, las personas abandonadas a su albedrío se vuelven a convertir en salvajes" (CASTRO, Roland, 1990, 284)

La reacción de los gobiernos locales ante la ruptura del tejido asociativo existente en las grandes ciudades españolas ha sido muy insuficiente: lejos de facilitar su recuperación mediante cesión de locales, subvenciones y asistencia técnica, se ha pretendido fomentar la cohesión social mediante otro tipo de mecanismos: la organización de fiestas, exposiciones, actos culturales, etc.

La debilidad de las organizaciones que venían vehiculando las aspiraciones de la población ha contribuido a una cierta crisis de legitimidad política, que subraya el distanciamiento progresivo entre la sociedad y el Estado, entre electores y elegidos. De ahí la crítica al "despotismo cultural" que ha definido la actuación de los nuevos representantes políticos. Como señala Jose Manuel Naredo, "no cabe pensar que la resurrección de antiguas fiestas y folklores locales, la subvención de equipos de football... o el apoyo a la "movida madrileña", vayan a cubrir las aspiraciones de la desarraigada población de las megalópolis: es sabido desde épocas bien antiguas que el panem et circensis puede contribuir más a adocenar que a culturizar e incentivar las cualidades de un pueblo ". (NAREDO, Jose Manuel, 1988, 20)

La distancia de los gobernantes-gobernados se acrecienta con la utilización de los sistemas de comunicación y de publicidad política, (10) que sólo reproducen los discursos elaborados desde las opciones políticas representadas en los órganos institucionales locales, regionales y nacionales. No debe olvidarse que la construcción de una "carrera" política está, ligada al directo acceso de los cargos públicos a los medios de comunicación.

En el transcurso de los años ochenta, la actitud de los órganos de representación local y regional viene a desmarcarse

de la ideología que animaba a los movimientos sociales, para convertirse en "arbitros" de la lucha de clases (distantes hacia los sectores sociales que les apoyan). Este hecho no es ajeno a la consolidación de una nueva clase política que operó en partidos fuertemente centralizados. En la misma medida que otras sociedades desarrolladas, se asiste a una crisis sociopolítica resultado de la combinación de dos procesos:

- Un proceso de centralización de los aparatos políticos, tanto de Estado como de partidos, con una disminución relativa de la participación política, tanto de base como incluso electoral.

- Un proceso de deslegitimación de los sistemas políticos actuales, consistente en el cuestionamiento de la utilidad del sistema para transmitir las demandas de los individuos o grupos. (CASTELLS, Manuel, 1985, 56)

Por lo tanto, la crisis de representación del nuevo sistema democrático tiene su expresión en la cristalización de una clase política legitimada desde una masa electoral inactiva. Una vez conseguida la representación democrática formal, el poder se centraliza mediante un proceso de "institucionalización de la política, de aparición y consolidación de una clase política (diferenciada como cuerpo social)". (GAGO, Jesús, 1986, 53) La separación del poder político de las necesidades de una

ciudadanía desmovilizada tiene como consecuencia una grave deslegitimación del Estado y de sus diversas formas de actuación.

### 3.4.2. LA INTERVENCION INTEGRAL.

Los paradigmas urbanísticos que implicaron una fuerte inversión de agentes externos, gobiernos, etc. resultan inadecuados a la nueva realidad socio-económica y las Administraciones Públicas empezaron a plantearse intervenciones basadas en Iniciativas Locales. Como argumentan Fernando Roch y Luis Sanz, a propósito de la Estrategia Sur de la Comunidad de Madrid, es necesario establecer "una política de bases, más local, mejorando los servicios a todos los niveles; un urbanismo de mejora de la vida cotidiana y no sólo de las grandes operaciones ambientales "estratégicas", un apoyo a nuevas formas de control social y de definición de actividades para cubrir necesidades sociales (economía social) que de paso contribuya a paliar la falta de un "estado de bienestar" eficaz, un desarrollo que tenga como base la potenciación de los recursos endógenos" (ROCH, Fernando y SANZ, Luis, 1991, 441)

La ciencia económica ha sido incapaz de otorgar un valor a las externalidades del sistema monetario (entorno ecológico), legitimando la tradicional tendencia del mercado al crecimiento desequilibrado en el que amplios espacios y sectores sociales dejan de importar. En este sentido, el planeamiento urbano no puede acotar su objetivo a la producción de unos pocos ámbitos estratégicos. Como señala Agustín Hernández "un análisis económico racional nos demostraría que el valor de los espacios

que quedan en la sombra superan el valor de los beneficios reales que en último extremo suponen los espacios competitivos" (HERNANDEZ AJA, Agustín, 1993, 73)

En un contexto de globalización de la economía -hemos señalado más arriba- queda un importante sector de la población no integrado en los procesos de producción y localizado en guetos urbanos. Para estos espacios en declive, la planificación integral supone una propuesta más compleja que el planeamiento urbanístico tradicional en el que "los costes del planeamiento recaen principalmente sobre los más pobres, mientras que los beneficios son disfrutados en mayor medida por aquellos que ya pueden competir en una economía de mercado". (BRIAN McLOUGHLIN, J. 1975, 40)

### 3.5.1.1. El barrio

La preocupación por los espacios periféricos (en su acepción territorial y social), la emergencia de "bolsas" de marginación, de "nueva pobreza", etc. llevan a responsables políticos y técnicos a la exploración de nuevos instrumentos de intervención. Éstos parten de considerar a los barrios como áreas integradas, para lo cual se hace preciso "profundizar en la noción de barriocidad, muy distinta del barrio-apéndice de la urbe carente de una lógica propia". (AA.VV. 1989, 181) Para ello, debe superarse el carácter meramente asistencialista que se ha observado en la intervención pública sobre los barrios más degradados, limitada a la construcción de un ambicioso programa de viviendas públicas, sin que se haya puesto en marcha a la vez ninguna acción que contribuya a mejorar integralmente las condiciones de vida de sus habitantes. (LEAL MALDONADO, Jesús, 1988, 21)

En Francia se acuñó el concepto de "proyecto de barrio" mediante el cual, ciertos que organismos oficiales descentralizados tratan de abordar la problemática urbana y social desde una perspectiva de autodesarrollo. Los "proyectos barrio" trataron asuntos que superan el mero "diseño urbano" exclusivamente volcado en la recuperación de la imagen física de la ciudad. La existencia de guetos de pobreza y marginación urbana lleva a recuperar los temas de integración social, redistribución de la riqueza, etc., objeto de atención de los

movimientos sociales de los años setenta. Pero, en este momento, los protagonistas de este nuevo intento de "redención social", no serán los movimientos asociativos, ni tampoco directamente el Estado, sino unos organismos descentralizados cuya legitimidad deviene de su condición "técnica" y por delegación del poder concentrado y democrático:

" Estos organismos ensayan soluciones diversas pero de acuerdo en ciertos puntos: una práctica arquitectónica según el terreno que la reclama, una organización flexible, ágil; una predominancia por el arreglo de espacios exteriores. Arreglo que debe conducir a soluciones de problemas aparentemente heterogéneos como el restablecimiento de lazos sociales, la integración de minorías étnicas, la participación, y ¿ porqué no? el desempleo de diferentes categorías profesionales (...)En este momento de socio-técnicos o de "funcionarios del social", creados para controlar con mano flexible pero férrea los problemas de la ciudad hay un recién llegado, su nombre es: ingeniero del social". (SCOVAZZI, Emma, 1992, 11)

Emma Scovazzi pronostica un grave peligro en este intento descentralizador: la balkanización de la ciudad en barrios autónomos, caracterizados no tanto por una imposible "identidad"

como por un "proyecto de desarrollo local" que consolida su condición de reductos.

No obstante, la necesidad de intervenir en las periferias urbanas con riesgos de marginalidad crónica, ha llevado a otros países europeos a la elaboración de Programas y a la creación de organismos públicos en la línea de potenciar el desarrollo local. De esta manera, surge el "Urban Program" y el programa "Action for Cities" en Gran Bretaña, el programa "Renovación Social" en Holanda, etc.

Por otra parte, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano, recogió el concepto de barrio-ciudad como un ámbito caracterizado por una cierta homogeneidad social y espacial y un tamaño de población (entre 15.000 y 40.000 habitantes) que permite configurarse como un área de escala humana. Esta limitación de los barrios-ciudad facilita al peatón la apreciación y apropiación del espacio en el que habita, sin que ello suponga la ausencia de equipamientos y servicios urbanos imprescindibles.

Como se ha mencionado, el sentimiento de "comunidad" emerge frente a cierto movimiento ciudadano tradicional exclusivamente reivindicativo. Cabe destacar que la propuesta de intervención integral ha sido desarrollado en diversas investigaciones antropológicas del Tercer Mundo, donde ni el Mercado, ni el Estado han sido capaces de asegurar el bienestar de la mayoría

de la población. En este sentido Tomás Rodríguez Villasante da cuenta del surgimiento de un Tercer Estado integrado por sindicatos, asociaciones, ONG's, ecologistas, etc. y diferenciado tanto del Estado "neutral" y burocrático como del despilfarro y monopolios que caracterizan al Mercado. Según el citado autor, existe una alternativa basada en la construcción de Bloques Sociales territorializados a partir de ámbitos locales en los que sea posible la participación, la elaboración de una identidad de barrio, la economía social, el cooperativismo, etc. Se necesita, por tanto la elaboración de Programas de Actuación Integral en la que deben considerarse al mismo tiempo "los aspectos territoriales y financieros por un lado, por otro los económicos y de empleo, y necesariamente también todo lo cultural, de las identidades, que es el aglutinante". (RODRIGUEZ VILLASANTE, Tomás, 1992, 5)

Sobre esta cuestión las investigaciones sobre "redes asociativas" han puesto de manifiesto la importancia de los procesos de identidad colectiva en los barrios, (parroquias, deporte, fiestas, etc). Como dice Maffesoli, el barrio constituye "un espacio público que conjuga una cierta funcionalidad con una carga simbólica innegable". (MAFFESOLI, Michel, 1990, 34) El análisis de los "mapas mentales" nos muestra como el concepto de barrio surge de una mezcla de lugares-hitos (plazas, tiendas, monumentos, jardines, parroquias, bulevares, etc.) ligado

estrechamente a los momentos de ocio, a experiencias de carácter lúdico y relacional.

La búsqueda de la identidad comunitaria como hecho dinamizador del desarrollo local, se enfrenta al individualismo político y social que define la cultura política occidental: toda reflexión sobre la participación de los ciudadanos en el poder público remite al " pacto social" del Estado liberal democrático, a la formalización de una participación individual, ajena a las condiciones socio-territoriales y ajena al grupo comunitario. De esta manera, los discursos políticos-urbanísticos llevan implícitos una visión abstracta del espacio y hacen referencia a una representación de la realidad social que no puede ser entendida por la mayoría de la población:

"La visión de los vecinos es lo concreto-inmediato (fiestas, seguridad, basurero, etc.) frente a la visión abstracta del mapa de la ciudad del político o el urbanista (finanzas, planes, xenofobia, etc.), y éstos además se especializan por sectores temáticos y no por ámbitos integrales de cada barrio". (RODRIGUEZ VILLASANTE, Tomás, 1992, 5)

#### 3.4.2.2. Las políticas de auto-desarrollo.

La identidad local no puede ser mediatizada por intervenciones basadas en representaciones de la sociedad ajenas a la territorialidad y especificidad de la comunidad local. Por ello, "se hace necesaria una actuación marcada por una racionalidad más integrada, orientadas al cambio estructural de estos espacios sociales periféricos, pero que no consideren únicamente la calidad urbanística, sino que vayan acompañadas de intervenciones estratégicas de carácter social que logren una recualificación económica y simbólica". (COLECTIVO EMIC, 1993, 71)

Los problemas del paro y de la escasa formación adquieren una gran importancia, sobre todo, si consideramos que un futuro relanzamiento de la economía no significará la creación de un nivel de empleo suficiente para la totalidad de la población activa. La aparición de un considerable "paro estructural" obligan a los poderes públicos a redefinir sus actuales políticas urbanas.

Por otra parte, la marginación de ciertos sectores de la población (jóvenes no cualificados, desempleados de larga duración, etc.) difícilmente puede ser abordada por políticas uniformes a escala nacional. En ese sentido, puede afirmarse que la política de empleo constituye un asunto local "per se", aunque

precise de la acción coordinada de diversos agentes como:  
(HEINELT, Hubert, 1992, 523)

- Los órganos políticos locales.
- La oficina local/ regional de empleo (en algunos países son organismos autónomos en que los empresarios, sindicatos y cargos públicos están representados).
- Programas estatales (y en el caso de los países de la C.E., programas internacionales).
- Las organizaciones no estatales: religiosas, voluntariado social, patronal, etc.

Resulta evidente que nivel local existen grandes recursos (planeamiento urbanístico, servicios urbanos, obras públicas, etc.) susceptibles de ser utilizados para afrontar el problema del desempleo. No obstante, la ausencia de apoyo financiero de las autoridades supraregionales pueden llevar al fracaso las políticas de desarrollo local. Por tanto, se precisa una redefinición entre el nivel local y estatal que posibilite una planificación integral de los ámbitos más deprimidos de la ciudad.

Asimismo, si desde otros paradigmas urbanísticos el desarrollo económico y social dependía de la capacidad de un territorio por atraer la inversión internacional, las políticas de desarrollo local insisten en las posibilidades que ofrecen la

optimización de los recursos endógenos de una determinada colectividad. Como ha sido señalado la crisis del modelo fordista de producción ha llevado consigo la desaparición de grandes empresas obsoletas y la postergación de determinados colectivos laborales sobrantes tras el cambio tecnológico. De ahí, la necesidad generar empleo mediante la dignificación de la economía precaria y sumergida, el establecimiento de mecanismos proyectivos de formación adaptados a las futuras inversiones productivas y acorde con la oferta de trabajo, etc. (COLECTIVO EMIC, 1993, 70) Para ello se requiere la planificación de nuevos procesos y espacios estrechamente ligados a la economía social como:

- La rehabilitación integral de áreas industriales para la mejora de las infraestructuras productivas: mejora del entorno urbano, mantenimiento e incentivo de la necesaria diversificación de la actividad económica y desarrollo de sectores de crecimiento potencial como la pequeña empresa y las iniciativas con base local.

- Los Centros de Empresa como espacios productivos de nuevo tipo dando respuesta a las necesidades de suelo industrial, al acceso de espacios productivos de nuevo tipo y prestación de servicios específicos a las empresas, etc.

- Minipolígonos industriales insertados en la trama urbana consolidada que ayuden al mantenimiento y promoción de la pequeña empresa, facilitando la diversificación social del empleo. (CABRERO LEDESMA, Amancio, 1992, 6-10)

En resumen, las nuevas propuestas de intervención integral han recuperado una serie de valores (cohesión social, autonomía, participación, etc.) relacionándolos con el autodesarrollo, la economía social y la movilización de los recursos locales. A pesar de su apariencia utópica (dado sus escasos resultados económicos) las políticas de desarrollo endógeno han sido presentadas como un modelo alternativo que trata de atenuar los efectos más devastadores de la crisis económica.

Desde otro punto de vista, éstas propuestas de intervención también han sido interpretadas como un complemento a las políticas macroeconómicas y neoliberales, recibiendo el apoyo de organismos internacionales como la Comunidad Económica Europea y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico:

"Endogenous development policy supports the growth of indigenous enterprises and entrepreneurship within a broader development discourse supportive of enterprise culture and ideology. It is in this respect, through the adoption and support of international agencies like the OECD and EC and national policies throughout the advanced

industrial economies, that self-reliant development thinking has had its greatest impact." (SYRETT, Stephen, 1993, 528)

La adopción de la teoría del desarrollo endógeno por parte de los mencionados organismos internacionales viene a mostrar las limitaciones de un modelo de crecimiento fuertemente competitivo, selectivo, e incapaz de satisfacer las necesidades del conjunto de la población.

### NOTAS DEL CAPITULO 3. DEL URBANISMO DE LA CRISIS A LA CRISIS DEL URBANISMO (1985-1990)

(1) Un relato pormenorizado de este episodio se encuentra en el artículo de Javier García Bellido "Notas sobre ideologías y conflictos en el proceso de Revisión del Plan General del Area Metropolitana de Madrid: sus perspectivas futuras" publicado en la revista Ciudad y Territorio núm. 4/81, pag. 93-97

(2) La descentralización productiva constituye un fenómeno que aparece en los momentos de deterioro de la relación laboral entre una clase obrera organizada y el capital. La estrategia de éste consiste en la búsqueda de nuevos mercados de fuerza de trabajo

(3) Junto con la transformación física del centro metropolitano, se produce el regreso de cierta población de alto nivel económico y educativo, que abandonan los suburbios periféricos de gran calidad ambiental pero de escasa animación urbana (gentrificación)

(4) En el año 1983 los precios inmobiliarios de una zona central de Roma eran aproximadamente un 300 % más elevados que el de una zona similar en Madrid. (LEAL, Jesús, 1992, 11)

(5) En la ciudad de Barcelona, la Sociedad mixta que ejecuta el PERI del Barrio del Raval (PROCIDESA) ha tenido que redefinir sus determinaciones de planeamiento a partir de los problemas de gestión, de manera que son los problemas inmediatos (realojos, reacción política de los vecinos, cambio en las demandas de usos, etc.) lo que condiciona el planeamiento

(6) A este respecto, cabe destacar la diferencia cualitativa existente entre, por una parte, los convenios firmados durante la elaboración del nuevo planeamiento y los que pretenden el cumplimiento del planeamiento general y, por otra, los que modifican dicho planeamiento desde una intención fragmentaria

(7) En el Ayuntamiento de Madrid, el fuerte incremento de los ingresos de la Gerencia Municipal de Urbanismo a finales de los años ochenta, se debió principalmente a la enajenación de suelo

(8) En Madrid, esto se hace patente tras la ejecución de Programa de Remodelación de Barrios. Véase VILLASANTE, T.R. y otros, Retrato de chabolista con piso, CIDUR, Madrid, 1989

(9) En los nuevos equipamientos construidos se observa una grave infrautilización e incapacidad por arbitrar fórmulas de gestión que implican, necesariamente, una cierta participación de los usuarios

(10) El papel de los medios en la gestión de la ciudad nos lleva a preguntarnos sobre el acceso de los diversos grupos sociales a éstos y, en última instancia, sobre su financiación y control

## II. CONCLUSIONES

El discurso urbanístico español en la década de los ochenta se ha caracterizado por una rápida transformación. Para analizar este proceso se ha recurrido al concepto kuhniano de "paradigma" en el que se relaciona estrechamente un determinado complejo de saberes, valores y técnicas compartidos por una comunidad científica y las condiciones históricas de su aparición. En consecuencia, la aparición y decadencia de los paradigmas urbanísticos han sido analizados considerando los diferentes aspectos - políticos, sociales, ideológicos, económicos, etc. - del período en que fueron elaborados. Tras una reflexión epistemológica sobre los contenidos disciplinares del urbanismo (Capítulo 1), la presente investigación se centra en el estudio de dos subperíodos:

- El primer lustro de la década (Capítulo 2) que abarca los años de la crisis económica, en los que predomina el paradigma de austeridad, y

- El segundo lustro (Capítulo 3) en el que asiste a un repentino auge económico, interrumpido al término de la década. Los paradigmas de la deregulación y del planeamiento estratégico vienen a dar una respuesta a las nuevas necesidades que plantea la economía-mundo.

La adherencia del discurso urbanístico a los cambios socio-políticos impide una interpretación lineal o acumulativa, por lo

que resulta necesario evitar la tentación de escribir la historia hacia atrás. Ello nos ha permitido descubrir las discontinuidades que se producen en el urbanismo español de los años ochenta.

a) El basamiento científico del urbanismo

Las rupturas epistemológicas que subyacen tras esta rápida sucesión de paradigmas ha conducido a una crisis del urbanismo, así como a la deslegitimación de la intervención pública sobre el espacio.

Desde esta perspectiva, la década de los ochenta asistió a la disolución del discurso científico sobre el hecho urbano y territorial. La seguridad que gozó el urbanismo funcionalista elaborado tras la II Guerra Mundial fué definitivamente cuestionada por los movimientos sociales de los años setenta y el modelo urbanístico de autoridad: frente a un visión estructural y tecnocrática de la ciudad se impuso un conocimiento de la realidad urbana vinculado a la acción política y al devenir histórico.

La introducción del factor histórico en la disciplina urbanística ha provocado una revolución epistemológica que, por otra parte, resulta similar a lo que sucede en el resto de las ciencias sociales e, incluso, de las ciencias naturales.

No obstante, algunos autores han interpretado esta rápida sucesión de paradigmas como una manifestación de la inmadurez de la disciplina urbanística. En este sentido, el pensamiento postmoderno penetró decididamente en la élite urbanística fomentando la desconfianza sobre la posibilidad de conocer racionalmente la ciudad y el territorio. Esta de-contrucción de cualquier alternativa de interpretación global de la realidad urbana tuvo su origen en la crisis de las ciencias sociales (en su renuncia al estatus científico-natural que pretendió el funcionalismo sociológico). Por lo tanto, ya no puede hablarse de una sola ciencia, sino de la existencia de diversos tipos de científicidad en función, sobre todo, de la naturaleza del objeto a investigar. Una consecuencia de este proceso fué que las ciencias sociales dejaron de constituir el basamiento científico de la intervención urbana.

Esta "debilidad" del conocimiento científico influyó negativamente sobre la voluntad de cambio social, y por lo tanto, en el reforzamiento de las ideologías que postulan el mantenimiento del "status quo". Más allá de este debate epistemológico, se produjo un decantamiento de la élite urbanística hacia una opción ideológico-política que rechazó el Plan como instrumento global de transformación urbana.

En este contexto, la práctica multidisciplinar perdió vigencia, provocando una estricta separación de las disciplinas

que intervienen en la actividad urbanística. Esto se interpreta como un fenómeno deseado por cierto modo despótico de ejercer el poder que, de esta manera, aleja el peligro de una interacción no controlada de las distintas parcelas del saber. La fragmentación de la intervención urbana y su reducción a sus aspectos morfotipológicos fué, además, impulsada por determinados intereses corporativos que sobrevaloraron determinados instrumentos de acercamiento a la realidad urbana, identificando la ciudad con su "chasis" físico.

b) El discurso urbanístico como instrumento político

El análisis realizado muestra una profunda relación de los diversos paradigmas urbanísticos con la coyuntura política. En la primera mitad de la década, el advenimiento de la democracia local y la reforzada legitimidad política de los Ayuntamientos permitieron la configuración del modelo de austeridad que abogaba por la directa actuación y responsabilidad del gobierno municipal en la resolución de los déficit urbanos y la transformación social de la ciudad.

Por el contrario, en la segunda mitad de los años ochenta predominaron los paradigmas urbanísticos que se limitaron a garantizar un cierto consenso y colaboración público-privada en el gobierno de la ciudad. El auge de la ideología neoliberal

conllevó la renuncia a cualquier intervención que tuviera en cuenta la globalidad.

El componente dialéctico del urbanismo de austeridad (que insistía en la salvaguardia del derecho a la ciudad de todos sus ciudadanos) deviene en un intento de abstraer la intervención urbana de sus consecuencias en el conjunto de la ciudad y su estructura social. La quiebra del proyecto social emancipatorio dió paso a la emergencia de los paradigmas urbanísticos basados en una ideología competitiva que benefició a reducidos sectores sociales.

Esta vinculación entre poder político y discurso urbanístico se define por su gran inestabilidad y su permanente reajuste. Si bien es cierto que los poderes públicos precisan elaborar un discurso que legitime su actuación, la explicitación de los elementos constitutivos de un determinado paradigma urbanístico se convierte, con el transcurso del tiempo, en un "corsé" que resta la discrecionalidad apetecida por el grupo político hegemónico. El paradigma que, en un principio, contribuyó al acrecentamiento de su influencia social se convierte en un gravoso freno a la acción de gobierno.

Así, la elaboración de los Planes de la tercera generación supuso una inusitada fuente de poder. Una vez aprobados, sus determinaciones vinculaban a los gobiernos municipales

condicionando sus decisiones político-urbanísticas. De la misma forma, el paradigma de la de-regulación urbanística (que respaldó la fragmentación de la intervención urbana en determinados trozos de la ciudad y su gestión por corporaciones urbanísticas) supuso una pérdida del control por parte de las instituciones electas en beneficio de gerencias con intereses propios.

Por otra parte, la intervención sobre la ciudad ha precisado continuamente de una legitimación acorde con los valores hegemónicos. En este sentido, el discurso urbanístico constituye un discurso publicitario, íntimamente ligado a la justificación política y a las necesidades del capital, que impone una imagen de ciudad y unas formas de vida determinadas.

Durante la vigencia del modelo de austeridad prodigó lo que vino en llamarse el "marketing urbano" consistente en la masiva utilización de la televisión y la prensa, la publicación de libros y folletos, la realización de costosas exposiciones sobre avances y aprobaciones iniciales (coincidentes con los hitos electorales), celebración de jornadas, encuentros, etc. La difusión de las propuestas urbanísticas de los Planes de la tercera generación expresaron la voluntad de la nueva mayoría política que utilizó el planeamiento urbano como argumento electoral.

Esta dimensión propagandística del planeamiento urbano se profundizó a lo largo de los años ochenta. Los planos, maquetas, etc., son elementos de una parafernalia que lejos de ayudar a comprender la realidad urbana, la ocultan y manipulan en beneficio del encargo político. En general, la apuesta por una ciudad más bella no se acompaña con la exposición de las dificultades de gestión y programación: el esplendor de la publicidad urbanística oculta las sombras de la gestión.

En los paradigmas de la segunda mitad de los años ochenta (la deregulación urbanística y el planeamiento estratégico), el "city marketing" ha cumplido, además, la función de motivar a la iniciativa privada para que invierta en una determinada "pieza" de ciudad en un contexto de competencia internacional.

Desde otro punto de vista, el derroche en los medios de comunicación se ha justificado repetidamente como un mecanismo para incentivar la participación pública en la problemática urbanística. Sin embargo, la constante emisión de información, realización de encuestas, etc., pone de manifiesto la dificultad de los poderes públicos para saber y gobernar la opaca realidad social de la ciudad.

La pérdida de protagonismo de los movimientos urbanos, a los que se trata de reconducir a través de una colaboración ciudadana institucionalizada, facilitó la función ideológica del discurso

urbanístico (predominio de la intervención física, creación de una "imagen consensual" en torno a las grandes decisiones urbanas: el aeropuerto, terciarización de enclaves industriales centrales, grandes infraestructuras, etc.) La ausencia de una mínima participación ciudadana en el urbanismo español dificultó la formulación de alternativas que cuestionaran la hegemonía ideológica de los paradigmas urbanísticos en cada momento.

c) Las condiciones de aparición de los paradigmas urbanísticos .

La elaboración y consolidación de un determinado paradigma urbanístico suele quedar desbordada por rapidez de los ciclos económicos. A este respecto, la tensión entre las demandas del mercado y el modelo urbanístico vigente opera en el proceso de sustitución de un paradigma por otro.

Un problema fundamental del paradigma de austeridad fue la disminución de las expectativas de crecimiento económico generadas por el planeamiento metropolitano. La adecuación de éste a la crisis económica conllevó una limitación del crecimiento urbanístico a través de un exceso de determinaciones jurídicas y formales, la vuelta a la ciudad existente, la protección del patrimonio histórico etc.

Posteriormente, el repentino auge económico resultó incompatible la rigidez del urbanismo de austeridad. El vertiginoso movimiento de capitales, el impacto de las nuevas tecnologías y la globalización de la economía provocaron una nueva discontinuidad en el discurso urbanístico, originando el surgimiento de nuevos paradigmas (la de-regulación urbanística y el planeamiento estratégico) que proponen un planeamiento flexible, "a la demanda", con el fin prioritario de asegurar el crecimiento económico, que se sitúa por encima de cualquier otro objetivo (atenuación de la desigualdad social, equilibrio territorial, etc.)

La configuración de los mencionados paradigmas parte de a) una selección del problema o determinación del hecho significativo, b) una articulación de la teoría a través de unos elementos constitutivos estrechamente interrelacionados y c) la aplicación de una metodología que trata de acoplar la realidad urbana a la teoría. La consideración de estos tres factores nos permite elaborar el siguiente cuadro síntesis:

**TABLA 10**

**LOS PARADIGMAS URBANÍSTICOS DE LOS AÑOS OCHENTA**

PARADIGMA DE AUSTERIDAD	PARADIGMA DE LA DEREGULACION	PARAGIMA ESTRATEGICO
SELECCION DEL PROBLEMA:		
- Crisis urbana	- Crecimiento económico	-Competitividad
ELEMENTOS CONSTITUTIVOS:		
- Recuperación de la	- Flexibilidad y	- El consenso

- |                                       |                         |                         |
|---------------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| ciudad histórica                      | excepcionalidad         | urbano                  |
| - Alternativa de movilidad            | - Privatización         | - Sistema de ciudades   |
| - Control crecimiento urbano          | - "Despolitización"     | - Marketing urbano      |
| - Mejora cualitativa del medio urbano | - El poder de la imagen | - Dimensión territorial |
| - Defensa de la actividad productiva  |                         |                         |
| - Protagonismo público en la gestión  |                         |                         |

INSTRUMENTOS DE INTERVENCION:

- |                       |                                 |
|-----------------------|---------------------------------|
| - Los Planes-Programa | - Los convenios urbanísticos    |
| - Los Planes-Imagen   | - Las corporaciones             |
| - El proyecto urbano  | - Los grandes proyectos urbanos |

-----

El tratamiento privilegiado de ciertos sectores económicos punta y determinadas áreas estratégicas supuso el abandono del resto del sistema productivo (declive de la industria tradicional) y de la ciudad (surgimiento de getos residenciales susceptibles de caer en una marginalidad crónica). De ahí que, en la nueva fase de recesión volvió a plantearse la necesidad un nuevo modelo de intervención que tuviera en cuenta los efectos desestabilizadores de un desarrollo altamente selectivo, desde un punto de vista social y ecológico.

En este sentido, la intervención integral se plantea como el embrión de un nuevo paradigma en un contexto de crisis económica de los primeros años noventa. En este caso, la determinación del hecho significativo o problema a resolver recae en el tema de la cohesión social, seriamente amenazada por una ideología competitiva y las intervenciones urbanas segregadoras que dimanaban de los paradigmas urbanísticos hegemónicos.

La nueva metodología aplicada se dirige al fomento de las políticas de autodesarrollo y del potencial endógeno de una comunidad determinada. De esta manera, la intervención sobre la ciudad y el territorio vuelve a considerar el conjunto de aspectos que confluyen en la vida cotidiana de la población (entorno físico, educación, cualificación profesional, fomento de las redes de solidaridad, etc.) recuperando el carácter utópico e integrador de la disciplina urbanística.

### III. BIBLIOGRAFIA

- ALEF, (1983): Estudio sobre resultados de la Campaña de Comunicación del Avance del Plan. Estudios Complementarios, núm. 38. Oficina Municipal del Plan, Madrid
- ALONSO TEIXIDOR, Luis Felipe (1991): "Las nuevas formas del espacio productivo y sus implicaciones urbanísticas" en Geometria núm. 11. Málaga
- ALLENDE LANDA, José (1983): "Crisis Metropolitana y "Enterprise zones": una experiencia en la política urbana" en Ciudad y Territorio núm. 56, Madrid
- ALMAROZ MARTE, Arturo (1993): "Consideraciones conceptuales sobre el urbanismo" en Ciudad y Territorio núm. 98. Madrid
- ALOMAR, Gabriel, (1961): Sociología urbanística. Ed. Aguilar. Madrid
- AROLA CORONAS, Francisco (1985): Hacia una nueva filosofía del diseño y la participación urbana: la participación y sus posibilidades metodológicas. Ed. Escola Técnica Superior d'Arquitectura de Barcelona, Barcelona
- AA. VV. (1986): Urbanismo y Política Municipal ¿Nuevo Planeamiento frente a consolidación del Poder Local?. Ed. F.I.M., Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE ALMERIA (1986): Un Plan para transformar Almería. Avance de Revisión del Plan General de Almería. Ed. Ayuntamiento de Almería, Almería
- AYUNTAMIENTO DE CADIZ (1982): Memoria General. Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Cádiz. Ed. Ayuntamiento de Cádiz, Cádiz.
- AYUNTAMIENTO DE COLMENAR VIEJO (1987): Memoria del Plan General de Colmenar Viejo. Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, Madrid
- AYUNTAMIENTO DE CORDOBA (1994): Plan Estratégico de Córdoba. Ed. Ayuntamiento de Córdoba, Córdoba
- AYUNTAMIENTO DE GRANADA, (1986): Memoria del Plan General de Ordenación Urbana de Granada. Ed. Ayuntamiento de Granada. Granada.

- AYUNTAMIENTO LA CORUÑA, (1987): Plan General de Ordenación Urbana. Memoria y Programa de Actuación. Ed. Ayuntamiento de La Coruña. La Coruña.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID, (1981): Criterios y objetivos para revisar el Plan General, Ed. Ayto. de Madrid, Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1983): Diagnóstico del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Oficina Municipal del Plan, Madrid
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1983): El equipamiento en el PGOUM. Oficina Municipal del Plan, Estudio Complementario núm. 57. Madrid
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1985): Memoria General del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Ayuntamiento de Madrid, Madrid
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1985): Programa de Actuación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Ayuntamiento de Madrid, Madrid
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1985): Memoria de Participación, Ayuntamiento de Madrid, Madrid
- AYUNTAMIENTO DE MADRID, (1990): Revisión del PGOUM. Fase de Avance. Ed. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1993): Plan Estratégico de Madrid. Fase III. Ed. Promadrid, Madrid
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1993): Madrid Futuro. Ed. Promadrid, Madrid
- AYUNTAMIENTO DE MALAGA, (1985): Plan General de Ordenación Urbana de Málaga. Ed. Ayuntamiento de Málaga. Málaga.
- AYUNTAMIENTO DE MIERES (1980): Memoria General. Plan General de Ordenación Urbana de Mieres. Ayuntamiento de Mieres, Mieres
- AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, (1985): Para vivir Sevilla. Avance del Plan General. Ed. Gerencia de Urbanismo, Sevilla.
- AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (1988): Plan General de Ordenación Urbana de Valencia. Memoria Justificativa, Oficina Municipal del Plan, Valencia

- ATENEO MADRILEÑISTA (1989) Valoración del desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Documento inédito.
- BARDAJI ALVAREZ, Enrique, (1988): "Arquitectura y Ciudad" en AA.VV. Madrid-Proyecto-Madrid (1983-1987), Ed. Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid.
- BARRADO, Juan A. (1989): "Grandes intervenciones urbanísticas en el municipio de Madrid" en AA.VV. La intervención empresarial en el urbanismo. Ed. CEIM, Madrid
- BASSOLS COMA, Martín (1994): "La gestión del urbanismo en Europa" en AA.VV. Encuentro de Gerencias Municipales de Urbanismo. Ed. Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid. Madrid
- BLANCO RUBEN, J.; COTILLO-PEREIRA, Alberto; IRANZO, Juan Manuel; TORRES, Cristóbal, (1992): "Ciencia, Científicos y Sociologías ¿por donde empezar?" en AA.VV. Escritos de Teoría Sociológica. Ed. CIS, Madrid.
- BOHIGAS, Oriol, (1992): "Una nueva Barcelona: Reflexiones sobre los diez últimos años" en Monografías de Arquitectura y Vivienda, núm. 37.
- BONET CORREA, Antonio, (1989): Las claves del urbanismo, Ed. Ariel. Barcelona.
- BORJA, Jordi , (1983): "Los actores sociales en la construcción de la ciudad" en Ciudad y Territorio, núm. 57-58. Madrid.
- BORJA, Jordi (1988): Estado y Ciudad Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias. Barcelona.
- BRIAN MCLOUGHLIN, J. (1975): Planeamiento y control urbano. Ed. I.E.A.L.. Madrid.
- BROWNILL, Susan (1988): "Un análisis crítico del proceso de planeamiento en el Reino Unido: el caso del área portuaria (Docklands) de Londres" en Geometría núm. 4-5, Málaga
- BUNGE, Mario (1980): Epistemología. Ed. Ariel. Barcelona
- BUSQUETS GRAU, Joan (1983) "Perspectiva desde las ciudades" en Ciudad y Territorio num. 95/96. Madrid.
- BUSQUETS GRAU, Joan (1992): "Evolución del Planeamiento urbanístico en los años ochenta en Barcelona. Del Plan

Metropolitano a la recuperación urbana de la ciudad" en Ciudad y Territorio núm. 92, Madrid

- CABRERA LEDESMA, Amancio (1992): "Desarrollo local, territorio y actividad productiva: La rehabilitación de polígonos y la promoción de nuevas tipologías como recuperación y rehabilitación de las economías locales". Ponencia presentada a las Jornadas "El urbanismo de los nuevos procesos industriales" organizadas por la Comunidad de Madrid.
- CALVO, Luis (1990): "El control del crecimiento urbano" en Diez años de planeamiento urbanístico en España. Ed. ITUR, Madrid.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe, (1981): Urbanismo y auteridad. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1984): "Ciudades, Metrópolis, Tecnologías: Mejor la utopía que el Mito (I)" en Alfoz núm. 10, Madrid.
- CANTALLOPS I VALERI, Luis (1987): "El urbanismo español en la última década". Debate publicado en Urbanismo núm. 1. Ed. C.O.A.M., Madrid
- CANTALLOPS I VALERI, Luis y otros, (1988): Plan General de Ordenación Urbana de Tarragona. MOPU, Madrid.
- CANTALLOPS I VALERI, Luis, (1988): Plan de Ordenación Urbana de Tarragona. Ed. MOPU, Madrid.
- CANTALLOPS I VALERI, Luis, (1990): "Extracto del Resumen analítico del Plan General de Tarragona" en A.A.V.V. 10 años de planeamiento urbanístico en España, Ed. ITUR, Madrid.
- CARRERAS MOYSI, Borja (1995) "El debate sobre la legislación del suelo" en EL PAIS, 16-1-95
- CASTELLS, Manuel (1984): "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización territorial en Estados Unidos" en Alfoz núm. 7 y 8. Madrid.
- CASTELLS, Manuel (1986) La ciudad y las masas. Ed. Alianza Universidad, Madrid
- CASTELLS, Manuel (1989): "Nuevas tecnologías y desarrollo regional" en Economía y Sociedad, núm. 2. Madrid.

- CASTELLS, Manuel (1990): "Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida" en A.A.V.V. Las grandes ciudades en la década de los noventa. Ed. Sistema, Madrid.
- CASTELLS, Manuel y HALL, Peter (1994): Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI. Alianza Editorial, S.A. Madrid
- CASTRO, Roland, (1990): "Centros y Periferias" en A.A.V.V. Las grandes ciudades en la década de los noventa. Ed. Sistema, Madrid.
- CELADA, Francisco, LOPEZ, Francisco y PARRA, Tomas, (1985): en Efectos espaciales de los procesos de reorganización del sistema productivo en Madrid Ed. Comunidad de Madrid, Madrid.
- COCKBURN, C. (1977): The local state Londres.
- COLECTIVO EMIC, (1993): "Marco propositivo para intervenir en los distritos Villaverde-Usera", en Alfoz, núm. 102/103, Madrid.
- COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID, (1983): Alegaciones del C.O.A.M. al Plan de Ordenación Urbana de Madrid. Ed. Servicio de Publicaciones del C.O.A.M. Madrid.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991): Europa 2.000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad. Bruselas
- COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON (1992): Plan Estratégico de Aragón. Ed. Comunidad Autónoma de Aragón, Zaragoza
- COMUNIDAD DE MADRID (1988): "Bases de las Directrices de Ordenación del Territorio" en Alfoz, núm. 58/59, Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (1990): Madrid, Región Metropolitana, Tomo 1. Problemas y Oportunidades. Ed. Comunidad de Madrid, Madrid.
- COMUNIDAD DE MADRID (1991): Madrid. Región Metropolitana. Estrategia territorial y actuaciones. Ed. Arpegio, Madrid
- DEAR, M. "A theory of the local state" en Burnett, A. y Taylor, P. J. (eds) (1981): Political Studies from espacial perspectives. Chichester.

- DEPARTAMENTO DE URBANISMO DE LA ESCUELA TECNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE SEVILLA, (1986): Sugerencias al Avance del Plan General de Sevilla. Ed. E.T.S. Arquitectura de Sevilla. Sevilla.
- DEL AGUILA, R. y MONTERO, R. (1984): El discurso político de la transición española. Ed. CIS-Siglo XXI, Madrid
- DIAZ ORUETA, Fernando (1991) "Los procesos de descentralización demográfica en las grandes ciudades. El caso español y una aproximación a otras ciudades del Sur de Europa" en Economía y Sociedad, núm. 5. Madrid.
- DIPUTACION DE MADRID (1982): Criterios y objetivos para la Revisión del Plan General del Area Metropolitana de Madrid. Ed. Area de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Diputación Provincial de Madrid, Madrid
- ENGUITA, Abel (1992): "Planificando el futuro de Madrid". Ponencia presentada a la XVI Conferencia Anual de la I.N.T.A.. Madrid.
- ESSER, Josef and HIRSCH, Joachim (1989): "The crisis of fordism and the dimensions of a "postfordist" regional and urban structure" in Internacional Journal of Urban and Regional Research Volume 13, Number 3.
- ESTEVAN Antonio en (1991): "Cultura, economía y guerra en la post-década de los años ochenta" en Alfoz núm. 76, Madrid.
- ESTEVANEZ ALVAREZ, José, (1989): Las ciudades. Morfología y estructura. Ed. Síntesis, Madrid.
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, José María (1986): "La intervención pública, proyecto y estrategias de actuación" en AA.VV. Introducción al diseño urbano. Ed. ITUR-MOPU, Madrid
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, José María (1987): Debate bajo el título "El urbanismo español en la última década". Urbanismo, núm. 1. Ed. C.O.A.M., Madrid
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, José María (1988): "El Espacio del Proyecto Urbano" en Madrid-Proyecto-Madrid 1983-87. Ed. Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid.
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, José Maria (1988): "El diseño de la escala intermedia. El caso de Madrid" en Urbanismo, núm. 5 Ed. COAM, Madrid.

- EZQUIAGA DOMINGUEZ, José María (1991): "De la recuperación de la ciudad a la articulación del espacio metropolitano". Alfoz núm. 62/63. Madrid.
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, José María (1991): Debate publicado en AA.VV. Encuentros sobre la enseñanza del urbanismo. Ed. Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, José María (1992): "Experiencia y proyecto de la ciudad. Reflexiones sobre la obra teórica de Manuel Solá-Morales Rubió". Geometría, núm. 14, Málaga
- FALUDI, Andreas (1973): Planning Theory. Ed. Pergamon Press, Oxford
- FERNANDEZ ALBA, Antonio (1990): La metrópoli vacía: Aurora y crepúsculo de la arquitectura en la ciudad moderna. Ed. Anthropos, Barcelona
- FERNANDEZ, Tomás-Ramón (1987): Manual de Derecho Urbanístico. Ed. Publicaciones ABELLA-EL CONSULTOR, Madrid
- FERNANDEZ DURAN, Ramón y PALMERO, Miguel, (1978): "Teoría urbanística: situación actual y alternativas" en Ciudad y Territorio, núm. 3/78, Madrid.
- FERNANDEZ DURAN, Ramón, (1993): "La metrópoli como espacio de la crisis global" en Economía y Sociedad, núm. 8. Madrid.
- FERNANDEZ GÜEL, José Miguel (1991): "Planificación estratégica de ciudades y territorios" en Las grandes ciudades: debates y propuestas. Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.
- FERRER REGALES, Manuel (1991): "Urbanización, industrialización y medio ambiente" en Situación, 1991/2, Revista de Economía. Servicio de Economía del Banco de Bilbao Vizcaya, Bilbao.
- FONTELA MONTES, Emilio (1989): "La colaboración del sector público y del sector privado en el urbanismo" en A.A.V.V. La intervención empresarial en el urbanismo Ed. CEIM, Madrid.
- FONTELA MONTES, Emilio (1990): "Madrid, capital mundial" en Cámara de Comercio e Industria de Madrid, Elementos de reflexión sobre Madrid, 2.000, Madrid.

- FREY, W. (1988): "Migración y despoblamiento de las metrópolis: ¿Reestructuración regional o renacimiento rural? en Estudios Territoriales núm. 11, Madrid.
- FORN I FOXA, Manuel (1993): "El Plan Estratégico Barcelona 2.000. Una reflexión general" en Urbanismo núm. 19. Ed. C.O.A.M., Madrid, 1993
- GAFFIKIN, Frank and WARF, Barney, (1993): "State in the United Kingdom and the United States" in International Journal of Urban and Regional Research, Volume 17, núm. 1. London.
- GARCIA-BELLIDO, Javier y GONZALEZ TAMARIT, Luis (1980): Para comprender la ciudad. Ed. Nuestra cultura, Madrid
- GARCIA-BELLIDO, Javier (1981): "Notas ideológicas y conflictos en el proceso de Revisión del Plan General del Area Metropolitana de Madrid: sus perspectivas futuras", en Ciudad y Territorio, núm. 4/81. Madrid.
- GARCIA-BELLIDO, Javier, (1986): "Políticas de Intervención en el Espacio Urbano: Objetivos y medios", en AA.VV. Estudios sobre espacios urbanos. Ed. I.E.A.L., Madrid.
- GARCIA-BELLIDO, Javier (1989): "Hacia una renovación de la racionalidad urbanística" en Ciudad y Territorio núm. 81-82, Madrid.
- GARCIA-GARCIA, Clara E. (1991): "Terciario Avanzado e Internacionalización de la Economía madrileña". Ponencia presentada al Seminario Las Metrópolis Globales en la Economía de los 90, organizado por el Instituto Madrileño de Desarrollo, (I.M.A.D.E.), Madrid.
- GARCIA FERRANDO, Manuel (1978): "La Sociología, ¿una ciencia multiparadigmática? en AA.VV. Teoría Sociológica Contemporánea. Ed. Tecnos, Madrid
- GALBRAITH, K. (1994), "Entrevista realizada por Edmundo Bacho" en el suplemento BABELIA de EL PAIS, 22 Octubre 1994
- GAVIRIA, Mario; LAPARRA, Miguel; FERRER, Javier y AGUILAR, Manuel (1991): en Vivienda Social y Trabajo. Ed. Popular S.A. Madrid.
- GINER, Salvador (1991): "Una incierta victoria: la inteligencia sociológica" en A.A.V.V. Sociología: unidad y diversidad. Ed. C.S.I.C. Madrid.

- GIGOSOS, Pablo y SARAVIA, Manuel (1993): "Relectura del Planeamiento español de los años 80: generación de Planes, Generaciones de Urbanistas" en Ciudades núm. 1. Revista del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid, Valladolid.
- GONZALEZ DE LA FE, Teresa (1991) "Los problemas perennes de la sociología" en Sociología: unidad y diversidad. Ed. C.S.I.C. (I.E.S.A.), Madrid
- GOTTDIENER, M. (1986): "Retrospect and prospect in urban crisis theory". In GOTTDIENER, M. (Ed.). Cities in strees: A new look at the urban crisis, Bervely Hills.
- HARVEY, David (1979): Urbanismo y desigualdad social. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- HARVEY, David (1992): "Social Justice, Postmodernism and the City" in International Journal of Urban and Regional Research, Volumen 16, núm. 4. London.
- HEINELT, Hubert, (1992): "Local Labour Market Policy - Limitis and Potencials" en International Journal of Urban and Regional Research, Volume 16, Number 4. London.
- HERNANDEZ AJA, Agustín, (1993): "Propuestas para el Sur. Una página del Libro del Medio Ambiente Urbano", en Alfoz, núm. 102/103. Madrid.
- HERCE, Manuel (1990): "Modelo de ciudad y actuaciones urbanísticas: el marco de la planificación y la gestión" en AA. VV. Las grandes ciudades en la década de los noventa. Editorial Sistema, Madrid
- HOLLIDAY, J.C. (1978): Design for environment Ed. Charles Knight & Company. London.
- ILLERIS, Sven (1992): "Urban and Regional Development in Western Europe in the 1990's: A Mosaic rather than the triumph of the "Blue Banana" in Scandinavian Housing and Planning Research. Volume 9. Number 4.
- JENCKS, Charles, (1983): Movimientos modernos en arquitectura, Ed. Hermann Blume, Madrid.
- JIMENEZ MATA, Juan (1985): "Cádiz y su Plan General de 1984" en Geometría, núm. 7. Málaga
- KEIL, Roger y LIESER, Peter, (1990): "Frankfut: ciudad global-política local" en Economía y Sociedad, núm. 3. Ed. C.A.M., Madrid.

- KNUDSEN, Tim (1988): "Sucess in planning" in International Journal of Urban and Regional Research. Volume 12, Number 4, London
- KUNH, Thomas S. (1981): La estructura de las revoluciones científicas. Ed. Fondo de Cultura Económica. Madrid.
- LEAL MALDONADO, Jesús, (1985): "El Plan ante la alternativa de transformación social de la ciudad" en Alfoz, núm. 18/19, Madrid.
- LEAL MALDONADO, Jesús, (1986): "El urbanismo y las ciencias sociales" en Ciudad y Territorio n° 67. Madrid.
- LEAL MALDONADO, Jesús y RIOS IVARS, Josefa, (1986): "Los problemas del equipamiento en las ciudades españolas" en A.A.V.V. Estudio sobre espacios urbanos. Ed. I.E.A.L., Madrid.
- LEAL MALDONADO, Jesús (1988): "El modelo madrileño de desintegración social". Ponencia presentada a las Jornadas sobre Marginación Juvenil y Prevención Social, Madrid.
- LEAL MALDONADO, Jesús, (1989): "La sociología y el urbanismo en los últimos diez años" en Ciudad y Territorio, núm. 81/82, Madrid.
- LEAL MALDONADO, Jesús, (1990): "Hacia un nuevo modelo habitacional:rentas, precios y espacio urbano" en AA.VV. La vivienda en España:bases para una nueva política social. Ed. ALFOZ-CIDUR, Madrid.
- LEAL MALDONADO, Jesús (1992): "Desarrollo económico y desigualdad social en Madrid". Ponencia presentada del IV Congreso Español de Sociología, Madrid, 1992
- LEFEVRE, Henri (1969): El derecho a la ciudad. Ed. Península, Barcelona
- LEFEVRE, Henri (1976): Espacio y política. Ed. Península, Barcelona
- LEIRA, Eduardo, (1982): "Algunas notas sobre el Avance del Plan de Madrid", en Arquitectura, núm. 235, Madrid.
- LEIRA, Eduardo. (1989): " Una apuesta por la transformación" en Urbanismo núm.7. Madrid.
- LEIRA, Eduardo, (1990): "Más que Planes" en AA.VV. 10 años de planeamiento urbanístico en España. Ed. ITUR, Madrid.

- LEIRA, Eduardo (1993): "Plan Especial de la Villa de Madrid". Actas del Congreso Internacional sobre "Urbanismo y conservación de Ciudades Históricas". Ed. Asamblea de Extremadura, Cáceres
- LOPEZ DE LUCIO, Ramón, (1980): "El planeamiento urbano a la hora de la crisis energética: la necesaria revisión de un principio basado en el derroche", en Ciudad y Territorio, núm. 4/80, Madrid.
- LOPEZ DE LUCIO, Ramón (1993): "El ensimismamiento en el "urbanismo urbano" como respuesta a las limitaciones del planeamiento territorial en AA.VV. Ciudades núm. 1. Revista del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Valladolid.
- LOPEZ SANCHEZ, Pere (1992): "¿La ciudad competitiva objetivo de todos? Reestructuración urbana, gobernabilidad de la metrópoli y figuras del orden urbano" en Alfoz núm. 86.
- LOPEZ TRIGAL, Lorenzo (1990): "Poblemas urbanos en las áreas metropolitanas" en Estudios Territoriales núm. 33, Madrid
- LLES, Carlos, (1991): "Ciudad y demanda de servicios en los años noventa" en AA.VV. Las grandes ciudades: debates y propuestas. Ed. Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.
- LLES, Carlos (1993): "Periferias y metrópoli postindustrial: el caso de la periferia obrera del Municipio de Madrid" en Economía y Sociedad, núm. 8. Madrid.
- LLES, Carlos, (1993): "Puntualizaciones periféricas. (Aproximación a la periferia Sur y Este del municipio de Madrid)" en Alfoz, núm. 102/103. Madrid.
- LYOTARD, J. (1984): The postmodern condition Ed. Manchester University Press. Manchester.
- MACHIMURA, Takashi (1992): "The Urban Reestructuring Process in Tokyo in the 1980's: Transforming TOKYO into a World City". in International Journal of Urban and Regional Research. Volume 16. Number 1. London.
- MAFFESOLI, Michel (1990): El tiempo de las tribus, Ed. Icaria, Madrid.
- MANGADA SAMAIN, Eduardo, (1981): "Prólogo: política urbana y revisión del Plan" en Criterios y Objetivos para revisar

el Plan General en el municipio de Madrid. Ed. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.

- MANGADA SAMAIN, Eduardo en A.A.V.V. (1984): Curso de Especialización en Planeamiento y Gestión. Ed. C.O.A.M., Madrid.
- MANGADA SAMAIN, Eduardo, (1989): "Política territorial y desarrollo urbano". Ponencia presentada al Seminario El precio del suelo y la vivienda: determinaciones e implicaciones. Santander. Agosto.
- MANGADA SAMAIN, Eduardo (1991): "Gobernar el territorio" en Alfoz núm. 76, Madrid
- MARCELLONI, Maurizio, (1990): "Mirando hacia España", en AA.VV. 10 años de planeamiento urbanístico en España. Ed. ITUR, Madrid.
- MARTIN BLANCO, José Luis, (1989): "Participación e influencia de las Organizaciones Empresariales en el ordenamiento urbanístico" en La Intervención Empresarial en el Urbanismo. Ed. CEIM, Madrid.
- MASSEY, David, (1989): "El cambiante sistema de planeamiento británico" en Ciudad y Territorio núm. 81-82. Madrid.
- MAYEUR, Carolina (1983) "Partidos-Asociaciones: Reflexiones sobre una desavenencia" en Alfoz núm.2. Madrid.
- MENENDEZ REXACH, Angel, (1990): "Las políticas urbanas para las grandes ciudades españolas" en AA.VV. Las grandes ciudades en la década de los noventa. Ed. Sistema, Madrid.
- MENENDEZ REXACH, Angel (1991): Debate publicado en AA.VV. La enseñanza del urbanismo, Ed. F.I.M., Madrid
- MIGUEL, Amando de , (1981): "La ordenación del territorio español en el supuesto de un coste alto y creciente de la energía" en Estudios Territoriales, núm. 1/1981, Madrid.
- MINGIONE, Enzo, (1991): "Sociedad, territorio y fragmentación". Entrevista realizada por Fernando Díaz Orueta y Maria Luisa Soures Seoane, en Alfoz núm. 84/85, Madrid.
- MONREAL, Juan (1992): "Notas metodológicas para una sociología del espacio" en AA.VV. Escritos de Teoría Sociológica. Ed. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

- MORELL, Luis (1987): "El urbanismo español en la última década". Debate publicado por Urbanismo, núm. 1. Ed. C.O.A.M., Madrid
- MOYA VALGAÑON, Carlos (1977): De la ciudad y su razón. Ed. CUPSA, Madrid
- MUNTAÑOLA THORNBERG, Josep, (1979): Ensayo sobre la naturaleza social del lugar. Ed. Oikos-Tau. Barcelona.
- MURPHY, John W. (1989): Postmodern Social Analysis and Criticism. Greenwood Press. New York.
- NAREDO, José Manuel, (1988): "Sobre la naturaleza de la actual recuperación económica madrileña" en Economía y Sociedad núm. 1., Madrid.
- NAREDO, José Manuel, (1988): "Las Directrices de Ordenación Territorial: Un exponente de la crisis actual de la voluntad planificadora". En Alfoz Núm. 58/59. Madrid.
- NAREDO, José Manuel, (1990): "Los límites del crecimiento" en Alfoz núm. 74/75. Madrid.
- NELLO, Oriol (1989): "Políticas urbanas en una Europa en transición" en Barcelona, Metrópolis Mediterránea. Cuaderno Central núm. 15. Ed. Ayuntamiento de Barcelona.
- O.C.D.E. (1984): Las ciudades en transformación. Volumen II. El papel de los poderes públicos. Ed. DGATU, MOPU.
- OFICINA MUNICIPAL DEL PLAN, (1993): Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. Avance, Madrid.
- O'LEARY, Brendan (1987): "Why was the GLC abolished? en International Journal Urban and Regional Research Volumen 11, number 2. London.
- ORTIZ CASTAÑO, Pedro, (1992): "Solidaridad entre regiones, cooperación entre ciudades". Ponencia presentada a la XVI Conferencia Anual de la INTA. Madrid.
- ORTIZ CASTAÑO, Pedro (1993): "El Plan Estratégico de Madrid" en Urbanismo, núm. 19. Ed. C.O.A.M.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1993): "Reflexiones sobre la situación actual y las posibles líneas de reforma del ordenamiento urbanístico" en Ciudad y Territorio núm. 95-96, Madrid.

- PARKINSON, Michel (1992): "Política nacional británica para las ciudades de la década de 1980 y perspectivas para la década de 1990" en Estudios Territoriales, núm. 39. Madrid.
- PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA (1979): Cambiar Madrid. Ed. Ayuso, Madrid
- PEREDA, Carlos y DE PRADA, Miguel Angel (1986): "Consolidación de la democracia y desmovilización popular" en Alfoz, núm. 29
- PICO, Josep "Proceso a la Razón" en Debats, núm. 14
- POL, Francisco, (1989): "La recuperación de los centros históricos en España" en Arquitectura y Urbanismo en las Ciudades históricas Ed. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo - M.O.P.U., Madrid.
- PORTAS, Nuno (1985): "El gobierno del territorio en la experiencia europea" en ASAMBLEA DE MADRID. Metrópolis, territorio y crisis Ed. Alfoz Madrid.
- PORTAS, Nuno (1990): "Un nuevo Urbanismo" en A.A.V.V. Las grandes ciudades en la década de los noventa. Ed. Sistema. Madrid.
- PORTOGHESI, Paolo, (1981): Después de la arquitectura moderna Ed. Gustavo Gili, S.A.. Barcelona.
- PRADILLA COBOS, Emilio, (1992): "Las teorías urbanas en la crisis actual" en Revista Iberoamericana de Planificación, núm. 97.
- PRATS, Fernando, (1984): "Debate" en Ciudad y Territorio, núm. 59-60, Madrid.
- PRATS, Fernando, (1990): "¿ Que Proyecto para Madrid ? en Alfoz núm. 74/75. Madrid.
- PUIG DE LA BELLACASA, J.M. (1974): "Los conflictos entre clases se plasman en la estructura urbana." en Hechos y dichos núm. 448.
- QUERO CASTANYS, Damián. (1981): "Nuevos enfoques para el Planeamiento General de Ordenación Municipal. Apuntes para una ponencia". CEUMT. núm. 35. Barcelona.
- QUERO CASTANYS, Damián (1985): "Rehabilitar: de la nostalgia a la seducción" en Geometria núm.7, Málaga.

- QUERO CASTANYS, Damián (1986): "Región Atlántica. Ciudades Metropolitanas" en CEUMT, núm. 94/95. Barcelona.
- QUERO CASTANYS, Damián, (1989): "Lo general y lo fragmentario: teorización y estrategias de la intervención urbanística" en AA.VV. Encuentros sobre modernidad y postmodernidad. Ed. Fundación de Investigaciones Marxistas. Madrid.
- QUERO CASTANYS, Damián, (1989): "Debate" en AA.VV. Encuentros sobre modernidad y postmodernidad. Ed. Fundación de Investigaciones Marxistas. Madrid.
- QUERO CASTANYS, Damián (1990): " Un proyecto ilustrado: el papel de los Ayuntamientos" en VV. AA. Diez años de planeamiento urbanístico en España. Ed. MOPU/ITUR, Madrid.
- QUERO CASTANYS, Damián (1991): "Experiencias de Planificación Territorial". Ponencia presentada al Segundo Congreso de Planificación del Territorio.
- REGINI, Marino (1987): "Las relaciones industriales en la fase de la flexibilidad" en Alfoz, núm. 36/37
- RITZER, George (1975): Sociology. A multiple paradigm science, Ed. Allyn and Bacon, Boston
- RODRIGUEZ-BACHILLER, Agustín. (1987): "La enseñanza del urbanismo: una transición interrumpida" en Ciudad y Territorio, núm. 74. Madrid.
- RODRIGUEZ-VILLASANTE PRIETO, Tomás (1983): "La gestión descentralizada" en Alfoz, núm. 2. Madrid.
- RODRIGUEZ-VILLASANTE PRIETO, Tomás (1984): Comunidades locales: análisis, movimientos sociales y alternativas. Ed. I.E.A.L.
- RODRIGUEZ-VILLASANTE PRIETO, Tomás y otros, (1989): Retrato de chabolista con piso, CIDUR, Madrid.
- RODRIGUEZ-VILLASANTE PRIETO, Tomás (1989): Salida Asociativa y Ciudadana. Textos sobre asociacionismo, Ed. FACMUM, Madrid
- RODRIGUEZ-VILLASANTE PRIETO, Tomás, (1992): "La gestión participada de lo comunitario". Ponencia presentada a l Seminario Las grandes ciudades en la década de los años 90, organizado por la Universidad Complutense de Madrid. El Escorial.

- ROCH, Fernando y SANZ, Luis, (1991): "¿Qué proyecto para Madrid Sur? en Madrid. Punto y seguido. Ed. Alfoz-Cidur, Madrid.
- ROCH, Fernando, (1993): "Madrid años 80, urbanismo en una metrópoli en crisis" en Economía y Sociedad núm. 8. Madrid.
- ROIG, J. (1989): "Les prioritats de Barcelona en la societat posindustrial" en Barcelona, Metròpolis Mediterrània. Cuaderno Central núm. 15. Ed. Ajuntament de Barcelona.
- RUIZ VALERA, Jorge M. (1989): "Urbanismo y snobismo" en Ciudad y territorio núm. 80, Madrid
- ROSI, Aldo, (1971): La arquitectura de la ciudad, Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona.
- SANCHEZ-CASAS PADILLA, Carlos, (1984): "Debate" en Ciudad y Territorio, núm. 59-60, Madrid.
- SANCHEZ DEL RIO, Roger, (1982): "Panfleto contra el Plan" en Ciudad y Territorio, núm. 53. Madrid.
- SANCHEZ DE MADARIAGA, Inés, (1993): "En defensa del planeamiento y la intervención pública en el desarrollo urbano" en Economía y Sociedad, núm. 9. Madrid.
- SANCHEZ MORON, M. (1983): "Elementos de participación ciudadana" en CEUMT, núm. 69
- SANTACANA, Francesc, (1990): "Un Plan de Consenso y de Futuro para Barcelona" en CEUMT, núm. 116. Barcelona.
- SANZ BOIXAREU, Pedro; MORELL, Luis; ENRIQUEZ DE SALAMANCA, Luís María; PERALES, Francisco (1993): "La planificación estratégica y ordenación del territorio" en Urbanismo, núm. 19. Ed. C.O.A.M.
- SANZ, Luis y G. TAMARIT, Luis (1983): " Poder y territorio en la comunidad de Madrid" en Alfoz núm 2. Madrid.
- SANZ, Alfonso (1990): "Otro camino para el transporte" en Ecología y vida, núm. 45. Ed. Salvat, Madrid.
- SASSEN, Saskia, (1991): The Global City: New York, Londres, Tokio, Princenton University Press. Princenton.
- SASSEN, Saskia, (1991): "La ciudad global", entrevista realizada por Javier Echenagusia en Alfoz núm. 76. Madrid.

- SASSEN, Saskia, (1992): "La ciudad global" en Alfoz, núm. 90, Ed. CIDUR, Madrid.
- SCHMIDT-RELENBERG, Norbert, (1976): Sociología y urbanismo Ed. I.E.A.L. , Madrid.
- SCOVAZZI, Emma, (1992): "La ciudad: intentos de nuevos controles sobre el tiempo y el espacio", en Política y Sociedad, núm 10. Madrid.
- SQUIRES, Gregory D. (1991): "Partnership and the Pursuit of the Private City" en M. Gottdiener Chris G. Pickvance Ed. Urban life in transition. Urban Affairs Anual Reviews. Volume 39
- SEGUI, Jorge, (1992): "El Plan General de Ronda". Ponencia presentada a las Jornadas Experiencias de Rehabilitación en el Patromonio Residencial de los Cascos Antiguos de Madrid. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- SERRANO RODRIGUEZ, Antonio (1986): "Crisis de Planificación, crisis de personalidad, crisis ideológica o crisis social" en Ciudad y territorio, nº 67. Madrid.
- SOLANS, Juan Antonio, (1992): "Las Grandes Infraestructuras Europeas y su Impacto en el Planeamiento". Ponencia presentada a la XVI Conferencia Anual de la INTA, Madrid.
- SOLA-MORALES I RUBIO, Manuel, (1982): "Plan" en Arquitectura, núm. 235, Madrid.
- SOLA-MORALES I RUBIO, Manuel (1987): "El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas". en Estudios Territoriales, núm. 24. Madrid.
- SOLA-MORALES I RUBIO, Manuel (1987): "Historia del Proyecto Urbano" en UR, núm. 5
- SYRETT, Stephen, (1993): "Local Economic Initiatives in Portugal: Reality and Rhetoric" in Internacional Journal of Urban and Regional Research, Volume 17. Number 4.
- TERAN TROYANO, Fernando de, (1981): "Planeamiento en la transición" en Ciudad y Territorio,núm. 4/1981, Madrid.
- TERAN TROYANO, Fernando de (1982): Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980). Ed. Alianza Universidad, Madrid.

- TERAN TROYANO, Fernando de (1982): "Evolución y crisis de los fundamentos teóricos" en AA.VV. Curso de Ordenación del Territorio. Ed. COAM, Madrid.
- TERAN TROYANO, Fernando de (1982): El problema urbano, Ed. Salvat. Barcelona.
- TERAN TROYANO, Fernando de (1984): "Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período, estado de la cuestión, perspectivas" en Ciudad y Territorio núm. 59-60.
- TERAN TROYANO, Fernando de, (1989): "Veinte años de Teoría y Práctica" en Ciudad y Territorio núm. 80-81. Madrid.
- TOBIO, Constanza, (1985): "De lo global a lo puntual" en Alfoz, núm. 18/19, Madrid.
- URRUTIA, Víctor, (1992): "Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos" en Política y Sociedad, núm. 10. Madrid.
- VEGARA, Alfonso (1993): "Cultura urbana y cultura del territorio" en Ciudad y territorio, núm. 95-96, Madrid
- VIRILIO, Paul (1992): "Cuando ya no hay tiempo que compartir, no hay democracia posible" Entrevista realizada por Jean-Michel Frodon para "Le Monde", en Alfoz núm.90. Madrid.
- YNCENGA ACHA, Bernardo, (1981): "Comentarios sobre los PAI" en Ciudad y Territorio, núm. 4/81, Madrid.
- YNCENGA ACHA, Bernardo, (1982): "Notas sobre el uso de oficinas en áreas urbanas". Oficina Municipal del Plan, Madrid.
- YNCENGA ACHA, Bernardo (1984): "Planeamiento y gestión en una sociedad democrática" en A.A.V.V. Curso de especialización en planeamiento y gestión, Ed. COAM, Madrid.
- ZARZA, Daniel (1985): "El sitio de las ciudades: elementos de un análisis territorial propositivo" en Estudios Territoriales, núm. 18. Madrid.
- ZARZA, Daniel (1986): "Las cualificación de la urbanización en la periferia a través de la definición de elementos urbanos" en Introducción al diseño urbano. Ed. MOPU-ITUR, Madrid

- ZARZA, Daniel (1991): Debate publicado en AA.VV. La enseñanza del urbanismo. Ed. F.I.M., Madrid
- ZUKIN, Sharon, (1992): "The postmodern invasion" en International Journal of Urban and Regional Research Volumen 16, number 3. London.