

Marcello Balbo, coordinador

Europa: La ciudad central en el sistema urbano



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión M.

Coordinador editorial

Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial

Eusebio Leal Spengler

Fernando Carrión

Jaime Erazo Espinosa

Mariano Arana

Margarita Gutman

René Coulomb

Coordinador

Marcello Balbo

Editor de estilo

Alejo Romano

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

V&M Gráficas

ISBN: 978-9978-370-28-5

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De las Golondrinas

Telf: (593-2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Primera edición: noviembre de 2012

Quito, Ecuador

Contenido

Presentación	7
Ciudad y centralidad en Europa	9
<i>Marcello Balbo</i>	
La metamorfosis del concepto de ciudad en tiempos de globalización: El caso de Ámsterdam	39
<i>Willem Salet</i>	
Centralidades en transformación y regeneración urbana en Bilbao	63
<i>Arantxa Rodríguez y Pedro Abramo</i>	
Bruselas: Ciudad, región, capital	105
<i>Victor Brunfaut</i>	
Copenhague: Centro y ciudad regional	143
<i>Jens Kvorning</i>	

Edimburgo: Un ejemplo de las tendencias y tensiones en el “renacimiento urbano” del Reino Unido	159
<i>Harry Smith y Emilio José Luque Azcona</i>	
La compleja centralidad de Cracovia	189
<i>Jacek Purchla</i>	
Lisboa: Tensiones entre la ciudad y la metrópoli	209
<i>Isabel André y Mário Vale</i>	
Centralidad, proyecto metropolitano y mutación urbana: El ejemplo de la metrópoli de Lille	241
<i>Didier Paris</i>	
La persistencia y el cambio en la edad de la turbulencia: El caos y la complejidad del desarrollo de Praga	277
<i>Karel Maier y Luděk Sýkora</i>	
Milán, retos sin solución de la ciudad europea contemporánea	315
<i>Valeria Fedeli</i>	

La persistencia y el cambio en la edad de la turbulencia: El caos y la complejidad del desarrollo de Praga

Karel Maier* y Luděk Sýkora**

Introducción: Transformación de la ciudad

Este capítulo provee una visión general de los cambios urbanos que han ocurrido en Praga desde el colapso del comunismo. Praga, como otras ciudades postsocialistas, ha estado bajo una transformación dinámica de morfología urbana y de uso de tierras, así como de políticas urbanas. Los paisajes urbanos formados bajo el socialismo han sido adaptados y remodelados a nuevas condiciones determinadas por la transición política, económica y cultural al capitalismo (Sýkora, 2009a). Las políticas locales y la planificación han sido reformuladas de acuerdo a los principios de la economía de mercado y de la toma democrática de decisiones. Algunas reconfiguraciones urbanas bajo reglas capitalistas presentan grandes desafíos a las nuevas formas y regímenes de gestión urbana, que solo aprenden a lidiar con problemas urbanos del moderno desarrollo de ciudades capitalista en el contexto de la globalización y la integración europea.

La transición poscomunista ha sido un proceso amplio, complejo y largo de cambio social (Herrschel, 2007). La transición urbana involu-

* Universidad Técnica Checa en Praga, Facultad de Arquitectura, Instituto de Planificación Espacial.

** Universidad Charles en Praga, Facultad de Ciencia, Departamento de Geografía Social y Desarrollo Regional.

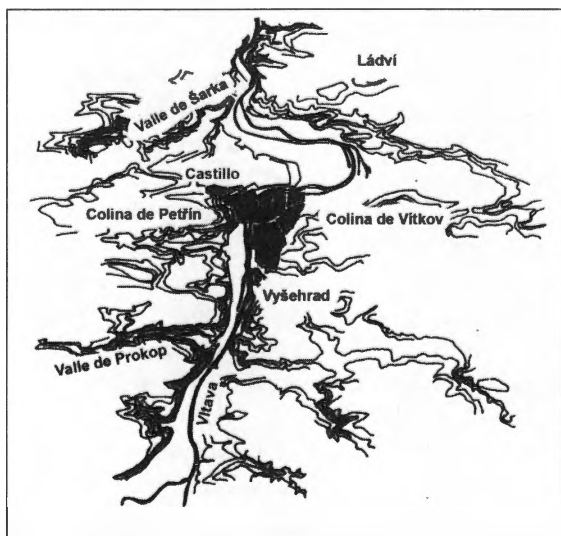
cra un set más amplio de procesos urbanos y sociales, que incluyen transformaciones en la organización espacial urbana del ambiente construido, en el uso de tierras y en la segregación residencial. El aspecto clave para entender el cambio urbano poscomunista es la distinción entre el período a corto plazo, cuando los principios básicos de organización política y económica son transformados; el período a mediano plazo, cuando los comportamientos, hábitos y normas culturales de las personas son adaptadas a un nuevo ambiente y comienzan a causar un cambio social más amplio; y el período a largo plazo, en el que los patrones más estables de morfología urbana, uso de tierras y segregación residencial son transformados (Sýkora y Bouzarovski, 2011).

Antes de discutir las transformaciones urbanas pos-1989, el siguiente apartado ofrece un relato corto del desarrollo histórico de la ciudad. Se da gran atención, entonces, a las transformaciones políticas y socioeconómicas que crearon las condiciones para cambios dinámicos en la organización espacial urbana. Se priorizan en particular las áreas y localidades con las transformaciones más dinámicas, como el centro de la ciudad, nodos selectos, zonas del interior de la ciudad, urbanizaciones y el anillo suburbano. La segunda mitad del capítulo discute cambios en la administración y gestión de la ciudad con enfoque en la planificación estratégica del desarrollo urbano. Se le da interés especial a las discrepancias entre planes e inversiones concretadas. Esto lleva a la discusión de las principales partes involucradas y de los retos contemporáneos en el desarrollo urbano de Praga. En conclusión, el capítulo sugiere que existe en Praga un régimen de desarrollo urbano específico que combina la retórica neoliberal de libre mercado con el paternalismo político del gobierno local, que controla a su vez los patrones de inversión y, por lo tanto, las formas de crecimiento urbano.

Contexto histórico

El primer reporte escrito respecto a Praga data del año 960 d. C., aunque las excavaciones arqueológicas en la región de Praga evidencian asentamientos muy anteriores. La primera ciudad compacta circundada por una muralla emergió en los 1200: esto es hoy en día la Ciudad Vieja (Staré Město). Pueblos y municipalidades adicionales fueron establecidos poco después, y en conjunto conformaron la conurbación medieval de Praga: la Ciudad Menor (Malá Strana), basada en cuadrícula; la Ciudad del Castillo (Hradčany); y, finalmente, la grandiosa fundación pre-Renacimiento de la Ciudad Nueva (Nové Město), en 1346. La extensión y escala de esta última fundación satisfizo no solo todas las necesidades espaciales de la ciudad hasta la industrialización del siglo XIX, sino incluso los requerimientos de centro de la ciudad moderna durante todo el siglo XX.

Mapa 1
Terreno y núcleo histórico de Praga



Fuente: Maier, Hexner y Kibic (1998).

El paisaje urbano de Praga fue remodelado con el gusto del estilo barroco en la segunda mitad del siglo XVII e inicios del XVIII. El patrimonio construido en este período, complementado por amplios jardines en las faldas de las colinas, en los bordes del área urbana medieval, creó el carácter del núcleo histórico de hoy.

La era industrial de los 1800 y principios de los 1900 inició un nuevo crecimiento espacial a través de pueblos suburbanos y municipalidades que invadieron el núcleo medieval, cada uno con su propio perfil social y, consecuentemente, distinto carácter urbano. En 1830, la población de Praga sobrepasaba los cien mil habitantes y, para finales del siglo XIX, más de medio millón de personas vivía en la conurbación metropolitana de Praga, con tres cuartos de la población ya fuera de los límites históricos de la ciudad.

Parte del núcleo histórico fue transformado al darse el cambio de siglo por un proyecto de sanidad urbana y despeje que reemplazó las minúsculas casas dilapidadas y las calles tortuosas del gueto medieval judío con amplias calles y grandes edificios de un nuevo distrito *art nouveau*. Desde ese entonces, no ha habido virtualmente alteraciones de la morfología del núcleo histórico.

En general, el patrón específico para las ciudades del centro de Europa se desarrolló durante la era industrial: el núcleo histórico como el centro de la ciudad, distritos residenciales de mejores condiciones económicas en el lado occidental del área urbana —donde disfrutaban de buena ventilación por los vientos occidentales prevalentes y, en las faldas meridionales, de exposición a los rayos solares— y distritos obreros e industriales en el este. La posición sin par de Praga como centro cultural e institucional para los checos, así como la competencia entre la Praga nuclear y los crecientes suburbios, ayudaron a transformar el centro provincial adormecido en la capital de la República Checoslovaca que fue establecida después del colapso de la monarquía en 1918.

En el período de entreguerras de la República Checoslovaca, Praga fue la metrópoli de más rápido crecimiento en Europa central, y la población aumentó a cerca de un millón justo antes de la Segunda Guerra Mundial. En 1920, por primera vez en su historia, toda el área

urbanizada de la conurbación de Praga estaba unificada en una sola municipalidad y en la jurisdicción de la "Praga Mayor". El núcleo histórico fue convertido en el corazón gubernamental, representativo y comercial de la república. Las instalaciones gubernamentales y otras representativas fueron erigidas sobre el trazado medieval y con el fondo espacial del barroco, pero, al mismo tiempo, introdujeron el lenguaje arquitectónico del modernismo inspirado en la Bauhaus. La expansión urbana combinaba la intensificación de los pueblos y las municipalidades suburbanas del siglo XIX con nuevos desarrollos de solares en los barrios residenciales; más que nada, con casas rodeadas de jardines. El crecimiento se coordinó y se apoyó con inversiones públicas en nuevas instalaciones educativas, de salud y sociales, calles ampliadas y líneas de tranvía.

El crecimiento y la prosperidad se detuvieron por la ocupación nazi entre 1939 y 1945 y, después, durante la Guerra Fría. El Estado totalitario enfatizaba el control burocrático y tornaba al disfuncional mercado. Esto golpeó en particular al centro de la ciudad y lo hizo un lugar gastado, dilapidado con precintos subutilizados originalmente comerciales y con vivienda mal mantenida y subestándar. Musil (1993: 901) comenta que la abolición del mercado de tierras en una economía que no era de mercado hizo a la locación "una variable económica casi irrelevante", y los centros de tales ciudades por lo general veían "aún menos cambios físicos y funcionales [...] que ciudades de menor tamaño en países con economías de mercado".

La ideología del comunismo consideraba a la industria como la actividad líder y el trabajo dominante. La preferencia por la industria sobre el sector de servicios impactó en la calidad ambiental, pues hizo de Praga y de todo el país una de las partes más contaminadas de Europa en los 70 y 80.

Las responsabilidades de planificación fueron extremadamente amplias en las condiciones de la economía sin mercado. La zonificación de uso de tierra racionalista, con la industria contaminante separada espacialmente de las residencias, siguió los principios modernistas de planificación urbana previos a la Segunda Guerra Mundial. Tiendas y otros servicios fueron también planeados y asignados a partir de criterios normativos.

Los servicios de vivienda y los comunitarios, como bienes públicos, debían dar soporte a la disponibilidad de la fuerza de trabajo. Los bloques de apartamentos multifamiliares fueron una respuesta universal del Estado a la severa escasez de vivienda. En Praga, los proyectos de vivienda empezaron después de 1956 con tamaños bastante reducidos de complejos con alrededor de cinco mil habitantes. En los 60, la escala de los nuevos complejos habitacionales aumentó a 10 y 20 mil y los sitios invadieron la Praga pre-Guerra Mundial. La última “generación” de los proyectos de vivienda alcanzó el tamaño de “nuevas ciudades” en los límites norte, sur y sudoeste, fuera de la Praga Mayor de los años 20. Los planes presumían que las nuevas ciudades debían ser servidas por centros propios con tiendas e instalaciones y con trabajos en complejos industriales adyacentes, pero se convirtieron más en dormitorios que en ciudades completamente desarrolladas, a pesar de que su población alcanzara hasta cien mil habitantes al momento de su terminación.

Mapa 2
Locación de complejos habitacionales en Praga



Fuente: Oficina de Desarrollo de la Ciudad (ÚRM, por sus siglas en checo), Praga.

Tres líneas subterráneas de tren han estado desarrollándose desde los 70, complementadas por una red extendida y mejorada de tranvías y buses alimentadores. El sistema de tránsito llevaba a aproximadamente 80% de quienes necesitaban viajar a su trabajo (*commuters*) a principios de los 90.

Transformaciones políticas y socioeconómicas

El desarrollo urbano de Praga después de 1989 estuvo influenciado, primero, por la transformación de las políticas del gobierno, que cambiaron las reglas de juego, y, después, por el número de procesos de cambio social espontáneo influenciados fuertemente por la globalización. El advenimiento del poscomunismo estuvo marcado por la expulsión del régimen del partido comunista y de la planificación central, con el propósito general de crear un sistema político democrático y una economía de mercado. Las reformas básicas del sistema político se lograron en los primeros meses después del colapso del comunismo. Las primeras elecciones democráticas a nivel nacional (1990) fueron seguidas por elecciones democráticas a nivel regional y por la descentralización de poder hacia los gobiernos locales. Los gobiernos democráticos recién establecidos se enfocaron en la reducción de la intervención directa del Estado, la privatización de los activos del Estado, la liberalización de los precios y el establecimiento de relaciones de libre mercado con miras a mejorar el sector privado, estimular el desarrollo de los mercados y reorientar el comercio hacia la economía internacional (EBRD, 1999). Después, los conceptos y las prácticas de transición fueron ampliadas del imperativo inicial de minimizar el Estado hacia la definición del Estado en el sentido de “mejorar la calidad de las instituciones estatales y privadas y asegurar que funcionen bien en conjunto” (EBRD, 2009: 96).

Los resultados de las transformaciones institucionales que principalmente “influenciaron el desarrollo urbano fueron: 1) nuevas reglas sociales establecidas en políticas democráticas y principios de (libre) mercado; 2) un vasto número de actores privados operando en la ciu-

dad (incluyendo a dueños de inmuebles); y 3) una apertura de los sistemas económicos locales a las fuerzas económicas internacionales” (Sýkora y Šimoníčková, 1994; Eskinasi, 1995).

Los resultados de las transformaciones institucionales determinaron las condiciones básicas para el surgimiento espontáneo de una serie de transformaciones económicas, sociales y culturales. Esta transición espontánea, guiada por el mercado en los campos de la organización y de las prácticas sociales, ha influenciado fuertemente el cambio urbano a través de 1) la internacionalización y la globalización; 2) la reestructuración económica en la forma de desindustrialización y crecimiento de servicios de producción; 3) la diferenciación social creciente; 4) nuevos modos de cultura posmoderna; y 5) políticas neoliberales prácticas (Sýkora, 1994 y 2009a).

En Praga, las actividades extranjeras fueron particularmente importantes en los servicios de comercio y producción como las finanzas, las consultorías, el desarrollo de bienes raíces, los medios de comunicación, etc. Las compañías extranjeras exigieron locales de oficina, ventas y bodega para su operación, y los desarrolladores extranjeros se convirtieron en actores muy influyentes en el desarrollo de inmuebles comerciales. El segmento del mercado de inmuebles con espacio de ventas y de oficinas de alta especificación está hoy dominado por propietarios extranjeros, inversionistas, desarrolladores, consultores, corredores de bolsa y usuarios. La inversión extranjera en el espacio de bienes raíces comenzó a cambiar la faz de los paisajes urbanos (Adair *et ál.*, 1999; Stanilov, 2007; Sýkora, 1998 y 2007a). La internacionalización también tuvo un impacto profundo en el mercado laboral: por un lado, hubo un flujo de gerentes occidentales y empleados y, por otro, la migración económica internacional trajo trabajadores de Europa del este, especialmente Ucrania, y pequeños comerciantes de Vietnam (Drbohlav y Sýkora, 1997). Los gerentes extranjeros y los empleados de altos salarios de compañías extranjeras formaron un segmento específico de la demanda en el mercado habitacional de altos ingresos (Sýkora, 2005). Al contrario, los inmigrantes por trabajo constituían el nivel más bajo de la jerarquía socioeconómica (Drbohlav y

Dzúrová, 2007), lo que conllevó la transformación de nuevos enclaves étnicos. Las compañías transnacionales y la inversión extranjera directa empezaron a jugar un rol decisivo en cambiar la forma de las economías locales y en determinar la posición de las ciudades postsocialistas en el orden económico mundial (Turnock, 1997; Hamilton y Carter, 2005; Tsenkova, 2008).

Los procesos de reestructuración económica que involucraban desindustrialización y tercerización marcaron el desarrollo económico poscomunista tanto con su declive como con su crecimiento. El declive económico urbano estuvo relacionado de cerca con el cierre de empresas industriales, que hizo que el empleo industrial cayera en un 36% entre 1992 y 1996. El crecimiento de las actividades económicas se concentró en el sector de servicios. Además del desarrollo de servicios para el consumidor —en particular, las ventas al por menor—, el papel clave en el desarrollo urbano de Praga estuvo interpretado por el crecimiento en los servicios de producción avanzados. Por ejemplo, el número de empleados en la intermediación financiera aumentó en más del doble entre 1992 y 1996, lo que simbolizó una rápida transición a la economía urbana de servicios. La ciudad se integró bien en la economía global gracias a su rol de centro de control y comando nacional, y como puerta a la economía del país.

Actualmente, Praga está caracterizada por una de las tasas de desempleo más bajas y por los mayores ingresos en la República Checa, y está entre las regiones más prósperas de la Unión Europea. La reestructuración urbana tuvo profundos efectos en los paisajes urbanos. La desindustrialización dejó grandes áreas industriales abandonadas que presentaban tanto un potencial para el redesarrollo como la amenaza de un mayor deterioro (Sýkorová, 2007). Los servicios para los productores primero se concentraron en el núcleo de la ciudad, lo que contribuyó a su rápida comercialización (Stanilov, 2007; Sýkora, 1999), y luego se descentralizaron a locaciones fuera del centro y a parques de negocios en las afueras de la ciudad (Sýkora, 2007a). Las instalaciones de ventas al detalle y de turismo trajeron nuevos paisajes de consumo al núcleo histórico (Cooper y Morpeth, 1998; Hoffman

y Musil, 1999), y las siguió la subsecuente expansión de los lugares de compras en las áreas suburbanas.

El cambio económico también produjo crecientes disparidades de sueldos e ingresos (Sýkora, 1999; Szirmai, 2007). Aunque el sistema de seguridad social mitigó la penuria social que surgió de la reestructuración económica, no pudo cambiar el generalmente aceptado movimiento hacia una mayor diferenciación de ingresos. Las disparidades de los ingresos se vieron reflejadas en el resurgimiento de patrones presocialistas de diferenciación residencial y en el establecimiento de nuevos enclaves de afluencia, así como en el surgimiento de distritos segregados de exclusión social; por su parte, la rápidamente creciente migración internacional trajo una dimensión étnica emergente a la segregación residencial. Se dio una evolución social y física mediante la mejora obligatoria y el aburguesamiento de los barrios existentes (Sýkora, 2005), la construcción de nuevos bloques de apartamentos en áreas del centro y el crecimiento de nuevas comunidades suburbanas de vivienda familiar para los “nuevos ricos” y, cada vez más, para las clases medias (Sýkora, 2007b y 2009b).

Las nuevas condiciones permitieron el desarrollo de una mayor pluralidad de valores, así como una tendencia hacia el individualismo. Los valores y las preferencias de una generación más joven, influenciada por nuevas oportunidades, resultaron en el rápido declive de la formación de familias (Sobotka, 2008). La aceleración de la “segunda transición demográfica” ha impactado en las selecciones residenciales con consecuencias para la vivienda urbana (Haase *et al.*, 2011). El consumo se ha convertido en la meta clave de vida para grandes partes de la población; sin embargo, no todos pueden disfrutar de la misma manera de las oportunidades de consumo ofrecidas por las corporaciones transnacionales. Los centros comerciales utilizan características visuales y varias formas de entretenimiento para atraer a los consumidores, mientras que las corporaciones transnacionales resaltan su presencia en la estructura urbana. La estética posmoderna en la ciudad postsocialista ha intensificado el *collage* del pasado y el presente, lo local y lo global, lo estándar y lo específico, lo real y lo virtual. La propaganda socialista de voluntad colecti-

va ha sido reemplazada por la elección individual en una ciudad capitalista orientada al consumo (Czepczyński, 2008).

Aun cuando la política verdaderamente pragmática ha mezclado la ideología neoliberal con intentos de mantener la paz social a través de la regulación social de la retención, los gobiernos generalmente han buscado estrategias políticas influenciadas por discursos neoliberales. Las decisiones se han basado en una ideología neoliberal, que ve al mercado libre y no regulado como el único mecanismo de asignación de recursos que puede generar una sociedad rica, económicamente eficiente y socialmente justa. Los políticos han percibido al Estado como la raíz de todo mal en la sociedad y el principal enemigo de la economía en particular. La planificación urbana ha visto al mercado como lo contrario. En los 90, las decisiones *ad hoc* a corto plazo y altamente individualizadas fueron preferidas a menudo sobre las políticas incluidas en un plan, una estrategia o una visión a largo plazo de desarrollo urbano (Sýkora, 2006; Horak, 2007). Las transformaciones urbanas internas, por lo general, han sido dejadas en manos de la operación del libre mercado, aun parcialmente atado dentro del marco de trabajo de los instrumentos tradicionales de planificación física.

Cambios en la organización espacial

Los ambientes urbanos de las ciudades poscomunistas están siendo adaptados y reconfigurados a las nuevas condiciones creadas por las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales. La reorganización de los espacios urbanos poscomunistas involucra la reestructuración de áreas urbanas existentes y la formación de nuevos paisajes urbanos poscomunistas. Las transformaciones principales en el patrón espacial de Praga han incluido la comercialización y expansión del núcleo urbano (Sýkora, 2005; Temelová, 2007), la revitalización dinámica de algunas secciones del centro de la ciudad (Sýkora *et ál.*, 2000), transformaciones de los complejos habitacionales socialistas (Maier, 1997) y la transformación radical del exterior de la ciudad y de las

periferias urbanas a través de la suburbanización (Novák y Sýkora, 2007; Sýkora y Ouřednícěk, 2007).

También podemos presenciar una dimensión temporal en el cambio urbano. La primera década de transición, la de los 90, estuvo caracterizada por un influjo de inversión al centro de la ciudad. A esto siguió un proceso de descentralización, al fluir la inversión tanto a locaciones fuera del centro como a locaciones suburbanas (Sýkora, 2007a; Sýkora y Ouřednícěk, 2007). La restructuración urbana del centro y del interior de la ciudad involucró el reemplazo de actividades existentes por usos nuevos y económicamente más eficientes que tomaron la forma de la comercialización, el aburguesamiento, la construcción de nuevos apartamentos, la regeneración de terrenos industriales abandonados y el establecimiento de nuevos centros comerciales secundarios y conjuntos de oficinas fuera del centro. Con el pasar del tiempo, al aumentar la riqueza personal de la población y al hacerse disponibles las hipotecas, la suburbanización se convirtió en el proceso más dinámico en afectar el paisaje metropolitano de Praga. La morfología física compacta de la ciudad antes socialista está siendo ahora rápidamente transformada bajo la influencia de las actividades comerciales y residenciales, y se está extendiendo hacia el exterior de la urbe (Ouřednícěk, 2007; Sýkora y Ouřednícěk, 2007; Posová y Sýkora, en imprenta).

Comercialización del centro de la ciudad

El núcleo histórico de Praga, que representa apenas un 1,4% del área de la ciudad y contiene a un 4% de la población total, lleva a cabo el papel de centro de la ciudad con la concentración de funciones comerciales y de gobierno. La función residencial ha estado declinando constantemente desde principios del siglo XX, mientras que edificios gubernamentales, bancos, edificios de oficinas, centros comerciales, hoteles, restaurantes y otras instalaciones orientadas al turismo están aumentando su participación en el uso de tierras en el área. Los procesos más importantes que han influenciado al núcleo histórico desde

1990 han sido la comercialización, el aumento de las funciones comerciales (oficinas, ventas al por menor, hoteles, etc.) en el uso de las tierras del área —a través de la transformación del uso residencial a comercial dentro del *stock* existente de edificios y de la intensificación del uso de tierras a través del redesarrollo— y los nuevos desarrollos comerciales, que incluyen densificación a través de adiciones a los patios. La comercialización ha sido impulsada principalmente por el desarrollo de oficinas, centros comerciales multipropósito e instalaciones orientadas al turismo, como hoteles, restaurantes y minoristas. La ciudad central ha atraído la atención de los desarrolladores, que buscan locaciones valiosas para centros de negocios. El desarrollo del espacio de oficina fue estimulado por la demanda rápidamente creciente de firmas de negocios extranjeras en expansión hacia los mercados emergentes de Europa central oriental y de compañías domésticas, especialmente en el sector financiero. La oferta de tierra y edificios para desarrollo y redesarrollo se hizo disponible por la rápida privatización/restitución de los bienes raíces.

El desarrollo y redesarrollo de los bienes raíces trajo renovación física y una utilización económicamente más efectiva de los edificios y las calles del centro. Unidades subutilizadas y espacios vacantes fueron reemplazados por funciones avanzadas de servicio con una utilización del espacio altamente intensiva, como bancos, y otros servicios financieros, oficinas centrales de compañías, firmas legales y de consultoría, etc. Sin embargo, la alta concentración de nuevos desarrollos comerciales también trajo algunas consecuencias negativas, a saber: la reducción del uso residencial, el tráfico individual de automóviles rápidamente creciente y, en algunos casos, el daño al patrimonio histórico. Los desarrolladores de bienes raíces comerciales prefirieron construir grandes complejos modernos. Sin embargo, esto ha entrado en conflicto con la naturaleza del ambiente construido y con la arquitectura del núcleo histórico de Praga. Todo el centro de la ciudad es una reserva urbana histórica protegida por la ley (Sýkora, 1995) y, desde 1999, Praga ha estado incluida en la lista de Patrimonio Cultural de la Humanidad de la Unesco. Desde 1989 ha habido muchos con-

flictos entre los desarrolladores comerciales y los conservacionistas. Desafortunadamente, el gobierno local más bien promovió la comercialización y descuidó los límites impuestos por el patrimonio histórico (Šýkora, 1999; Horak, 2007). Por suerte, los niveles de altura de los edificios fueron mantenidos y el desarrollo no ha causado ninguna disrupción mayor en el horizonte de la ciudad histórica.

Debido a la falta de regulaciones de planificación detallada, que evitarían el cambio de uso residencial a comercial, ha habido un notable declive en la función residencial. El centro se ha vuelto principalmente un lugar para turistas, empleados bien pagados en los servicios financieros y otros servicios para los productores, y residentes de altos ingresos, en vez de ser un lugar para muchos residentes ancianos y retirados. El patrón previo y multifuncional de uso de tierras perdió su diversidad a través de la formación de distritos de oficina de único uso y de “guetos” de turistas.

Revitalización en el interior de la ciudad

Desde inicios de los 90, las señales de la revitalización física han aparecido a través de todo el interior de la ciudad. Sin embargo, la distribución espacial de las intervenciones ha sido altamente dispareja y, desde finales de los 90, el redesarrollo de proyectos comerciales se trasladó del núcleo histórico a locaciones exteriores, donde los nodos secundarios de negocios fueron establecidos en puntos estratégicos cerca del transporte público y las vías principales. Se pueden identificar varios tipos de intervenciones en el interior de la ciudad: 1) el aburguesamiento; 2) nuevos desarrollos de vivienda; 3) comunidades cerradas; 4) el redesarrollo de terrenos industriales abandonados; 5) el (re)desarrollo de la zona ribereña; 6) la formación de nuevos nodos de venta al por menor y de entretenimiento; y 7) conjuntos de oficinas fuera del centro.

La mejoría y el aburguesamiento residencial se desarrollaron en áreas con casas unifamiliares y villas, así como en algunos barrios de apartamentos que datan del siglo XIX. La revitalización de áreas con edificios

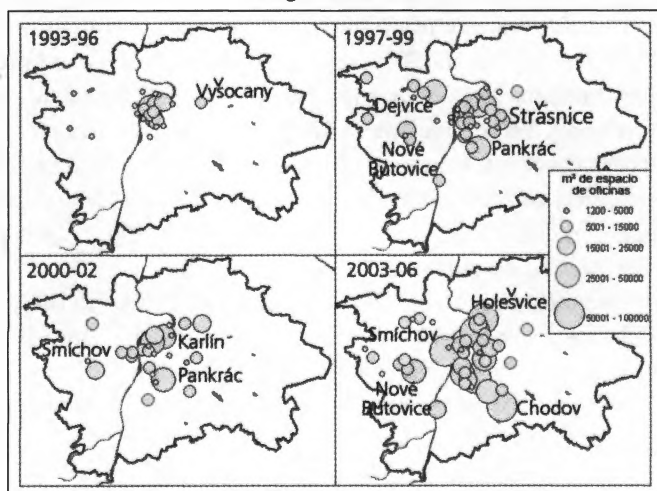
de apartamentos de baja altura y villas ha sido impulsada por residentes y nuevos dueños que se mudaron. La rehabilitación de estas áreas fortaleció las diferencias socioespaciales existentes entre los barrios. Los pisos en algunos barrios del interior de la ciudad del siglo XIX han sido transformados en espacios de oficina, mientras que casas de alquiler privado han sido renovadas hasta convertirse en apartamentos de lujo para ser vendidos o alquilados a residentes de altos ingresos, a menudo extranjeros. No hubo un verdadero proceso de aburguesamiento, ya que la renovación del *stock* de vivienda afectó desde el principio a solo una pequeña porción del interior de la ciudad enfocada a un grupo específico de clientes —principalmente extranjeros occidentales y, después, profesionales checos ricos—, lo que contribuyó significativamente a la diferenciación socioespacial de Praga (Sýkora, 2005).

Los desarrolladores también han promovido la construcción de nuevos edificios de apartamentos, a menudo agrupados en zonas vacantes en el interior de la ciudad, al filo de los conjuntos habitacionales comunistas, y recientemente también en espacios suburbanos. Esta forma de vida atrae especialmente a una generación de *yuppies* locales que tienen buenos ingresos, prefieren la vida urbana vinculada a su carrera profesional y valoran las altas oportunidades culturales que ofrece el interior de la ciudad. Desde inicios de los 2000, se construyeron algunos condominios y distritos unifamiliares con viviendas más lujosas en la forma de comunidades cerradas. En los siguientes años, la oferta de vivienda en comunidades cerradas creció exponencialmente y llegó a constituir el 15% de la construcción total de viviendas. Los inversionistas y desarrolladores apuntaron a residentes de clase media que estaban dispuestos a pagar extra para vivir en un ambiente exclusivo y seguro.

Hay extensos terrenos industriales dejados en la ciudad por la industrialización con un 11,7% de área construida en desuso o usada solo parcialmente (Sýkorová, 2007). La regeneración de lotes industriales empezó en las áreas más cercanas al centro de la ciudad, donde se construyeron nuevos espacios de oficina y ventas al por menor, seguidos por viviendas de varios pisos.

Bajo el régimen socialista, alrededor de la mitad del movimiento de ventas al por menor se daba en el centro histórico de la ciudad. Los finales de los 90 vieron una descentralización masiva de las ventas. Se construyeron centros comerciales en los filos de la ciudad, y se localizaron estratégicamente entre viejos complejos habitacionales y nuevas áreas residenciales suburbanas. Aunque están diseñadas para ser accesibles principalmente por automóvil, dos grandes áreas de compras también están unidas por el subterráneo. En los años 2000, se construyeron nuevos nodos de entretenimiento y ventas en el interior y en el centro de la ciudad, lo que completó la reorganización de la jerarquía de ventas a una locación de comercio más policéntrica. Los conjuntos de oficinas fuera del centro fueron ubicados cerca de las autopistas, el aeropuerto y el subterráneo, mientras que los nuevos parques de oficinas, como BB Centrum y The Park, en Chodov, ofrecen espacios de oficina baratos, modernos y flexibles para firmas en expansión que no necesitan permanecer en el centro (Sýkora, 2007a).

Mapa 3
Distribución territorial de espacio de oficinas nuevo y renovado en
Praga, 1993-2006



Fuente: Oficina de Desarrollo de la Ciudad (ÚRM, por sus siglas en checho), Praga.

Conjuntos habitacionales

Cerca del 40% del *stock* de vivienda existente en Praga fue construido sistemáticamente, entre finales de los 50 y finales de los 80, en conjuntos habitacionales en bloques de apartamentos de varios pisos (Maier, 1997 y 2005). Estos conjuntos tenían una estructura social de habitantes bastante mezclada, pero eran demográficamente homogéneos en cuanto a la edad y al tamaño de las familias, porque las familias jóvenes con hijos pequeños fueron el grupo preferido en la lista de espera para los departamentos. A inicios del período de transición, los residentes de los conjuntos habitacionales se volvieron más uniformes en términos de edad que en términos de ingreso (Musil, 1993).

A pesar de la imagen pobre de los conjuntos habitacionales, la escasez de vivienda ha evitado su deterioro social y físico. Además, la desregulación lenta de los alquileres, controlados por el Estado, ayudó a mantener su mezcla social. Sin embargo, hay indicaciones de que las cosas están cambiando. Mientras que en algunos conjuntos habitacionales nuevas casas de apartamentos, oficinas y espacios de ventas están siendo construidas, áreas con mayor concentración de trabajadores manuales y con menor accesibilidad al transporte público dan muestras de declive (Sýkora, 1999).

En los años 90, los grandes cambios en estas áreas tuvieron que ver con la estructura de ventas al por menor. Primero, pequeños empresarios adaptaron los pisos bajos de las construcciones de varios pisos, que originalmente servían como lugares de almacenaje para pequeñas tiendas que proveían toda clase de bienes. El poder de adquisición potencial de grandes concentraciones de población de clase media fue entonces explorado por grandes cadenas internacionales de ventas al por menor, que convirtieron los centros de compras y servicios, propiedad del Estado, en supermercados modernos.

El número de conjuntos habitacionales los hace inevitablemente objeto de la política de vivienda. En los 90, una gran porción de la vivienda pública fue privatizada a través de la venta de apartamentos individuales a sus arrendatarios (Sýkora, 2003). Al mismo tiempo, las

deficiencias estructurales y el declive físico y social motivaron al gobierno nacional a lanzar programas para la mejora de las condiciones de los conjuntos habitacionales. Muchos bloques residenciales fueron renovados y aislados con revestimiento adicional para reducir su consumo de calor. Actualmente, la mayoría de los conjuntos habitacionales de Praga aún retiene una estructura social mixta, pero de un carácter diferente que el que tenía bajo el socialismo. Están compuestos por un segmento de residentes previos de edad avanzada, familias jóvenes menos pudientes e inmigrantes de Europa del este y Vietnam.

Exterior de la ciudad y suburbios

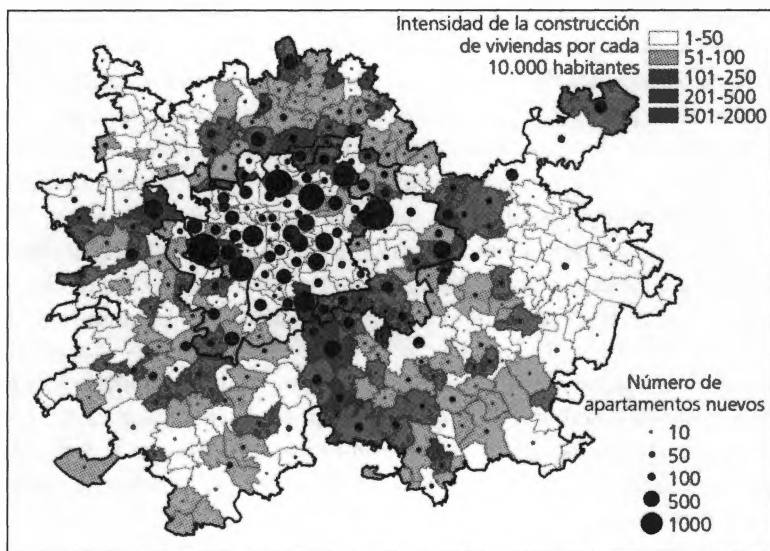
En las partes exteriores de Praga y en la zona adyacente a la región metropolitana, el desarrollo residencial y comercial está aumentando rápidamente. Hasta mediados de los 90, la suburbanización era solo marginal, restringida por el poder adquisitivo limitado de la población. Eventualmente, el proceso se desarrolló rápidamente con un flujo de poblaciones más ricas que se trasladaron a las áreas suburbanas. Con el cambio de siglo, la suburbanización de comercio se había convertido en el proceso más importante de transformación urbana. Nuevos distritos residenciales y propiedades reconstruidas de aldeas han sido acompañados por conjuntos, zonas y anillos comerciales, de almacenamiento e industriales a lo largo de las autopistas y sus intersecciones.

Las nuevas áreas residenciales son construidas usualmente junto a asentamientos existentes, pero hay numerosos ejemplos de distritos construidos en áreas aisladas. Adicionalmente, los desarrollos individuales de vivienda y las reconstrucciones transforman las aldeas existentes. La zona suburbana está ahora adquiriendo una población mejor educada, relativamente joven y con ingresos más altos (Ouřednícěk, 2007). Los asentamientos suburbanos con distritos residenciales emergentes de prósperos recién llegados contrastan con los de residentes locales de menores ingresos y menos educados. En general, la suburbanización residencial está cambiando la distribución espacial

de la población y revirtiendo el patrón socioespacial tradicional de la ciudad socialista, en la que el estatus socioeconómico de los residentes declinaba al aumentar la distancia del centro (Sýkora, 2007b). Nuevos distritos de vivienda suburbana se concentran en áreas con un buen ambiente físico (como el sudeste de Praga), pero –muchas veces– con pobres conexiones de transporte público. Nuevas áreas de oficina son alimentadas por la demanda de las firmas internacionales que se están expandiendo a los mercados checos. Los proyectos comerciales se concentran en complejos construidos a lo largo de las autopistas principales y en las principales intersecciones de transporte.

La suburbanización está añadiendo otro anillo a la estructura espacial de la ciudad, y la zona suburbana se está convirtiendo en un ejemplo clásico de la creación de nuevos paisajes urbanos poscomunistas. El carácter compacto de las ciudades previamente socialistas está siendo desafiado por un proceso urbano de suburbanización que toma la forma de expansión descontrolada. Por lo tanto, por un lado se alaba al proceso de suburbanización gracias a que introdujo la selección de vivienda bajo condiciones de libre mercado, pero por otro se lo culpa de insostenibilidad social, económica y ambiental.

Mapa 4
Número de moradas completadas (círculos) e intensidad de la construcción de viviendas (tonalidades en polígonos de unidades territoriales) en la región metropolitana de Praga, 1997-2005



Fuente: Sykora y Posová (2007).

Cuadro 1
Cambios en la población de Praga y su región metropolitana, 1980-2010

	Población				Área (km ²)
	1980	1991	2001	2010	
Praga	1 182 186	1 214 174	1 169 106	1 249 026	496
Ciudad compacta	1 086 204	1 111 003	1 058 752	1 114 077	238
Anillo suburbano	241 675	240 993	258 916	345 413	1 311
Región metropolitana	1 327 879	1 351 996	1 317 668	1 459 490	1 549

Fuente: Posová y Sýkora, en imprenta.

Administración de la ciudad y planificación urbana

Durante la mayor parte de su historia, Praga utilizó el modelo policéntrico de gobierno local, una conurbación de municipalidades separadas desde tiempos medievales hasta la industrialización, cuando la Praga central histórica fue invadida por el anillo de pueblos suburbanos administrativamente independientes. En 1920 se estableció la Praga Mayor, pero en 1949 el modelo fue cambiado a un sistema de dos niveles con inicialmente 16 y eventualmente 10 distritos.

El cambio político después de 1989 abrió el problema de qué modelo utilizar para gobernar la ciudad capital. Al final, Praga recibió un estatus legal específico como región y municipalidad al mismo tiempo, bajo una legislación específica¹, con un cuerpo elegido de 55 representantes y un alcalde que es a la vez la cabeza de la región capital de Praga. La metrópoli está subdividida en 57 distritos municipales de diferentes tamaños, cada uno con su propia asamblea elegida y su alcalde. Un cierto número de distritos municipales tiene oficinas municipales descentralizadas, entre ellas la Oficina de Construcción, que implementa políticas espaciales al emitir permisos de planificación y permisos de construcción.

Praga está rodeada por la región Bohemia Central, con cientos de municipalidades administrativamente independientes con poderes autónomos sobre el desarrollo del uso de tierras. Los servicios de autobús y tren que conectan a la ciudad y a las áreas suburbanas operan con una tarifa combinada y con un sistema de transferencia que cubre más de cien municipalidades en la región. Sin embargo, este es el único caso de políticas coordinadas dentro de la región que no tiene un gobierno metropolitano sino que está, en vez de ello, dividida entre los gobiernos regionales y locales, que por lo común no comparten las mismas prioridades y pueden tener intereses en conflicto.

Mientras el Plan Estratégico para Praga llama a una “mayor y más efectiva comunicación entre Praga y la región Bohemia Central, y a la

1 Acta sobre la Ciudad Capital de Praga (N.º 131/2000).

coordinación de metas de desarrollo y actividades” (Ciudad de Praga, 2000: 22), ninguna estrategia así fue insertada en la Estrategia Regional para Bohemia Central (1998). Los intentos de establecer un cuerpo de coordinación para asuntos de desarrollo que pudiesen extenderse más allá de las fronteras entre las regiones no han sido exitosos.

Política urbana y planificación

La invasión de las fuerzas del mercado después de 1989 no fue complementada con la legislación apropiada ni con las instituciones que las hagan cumplir. La misión misma de la gestión de la ciudad y el rol de la planificación se hicieron borrosos y fueron cuestionados a menudo por proponentes del mercado sin regulación.

La transición socioeconómica de los 90 enmarcó también el ambiente institucional y organizacional cambiante para el desarrollo. La continuidad del control del uso de tierras a través del Plan de Uso de Tierras sobrevivió formalmente, pero su legitimidad fue muy cuestionada por limitar los derechos privados. Esta ambigüedad llevó a una cierta brecha entre un control de desarrollo formalmente estricto y el pobre cumplimiento de las regulaciones de planificación. Además, el rol poco claro de la planificación, con falta de apoyo adecuado de los líderes políticos, ofreció a los responsables de las decisiones la oportunidad de hacer grandes cantidades de dinero funcionando como intermediarios para intereses de desarrollo (Horak, 2007).

A nivel municipal, dos documentos de planificación (el Plan de Uso de Tierras y el Plan Estratégico) han estado en preparación desde principios de los 90. El Plan Estratégico especifica prioridades de desarrollo económico a largo plazo, mientras que el Plan Maestro es un plan físico que especifica el ordenamiento espacial y el uso de tierras en la perspectiva a mediano plazo.

El primer plan de uso de tierras pos-1989 para toda Praga fue aprobado solo diez años después. Especifica dónde tienen que estar localizadas las principales funciones urbanas y regula el desarrollo del

proceso². Se esperaba que el plan estableciera reglas y marcos nuevos y compatibles con el mercado para el desarrollo urbano y para definir el poder de la planificación. Sin embargo, los controles pronto demostraron ser demasiado laxos con respecto al uso crítico de la densificación de la vivienda, especialmente para el centro de la ciudad, mientras que la definición rígida de zonas de uso de tierras resultó en varias enmiendas requeridas por los desarrolladores. También carecía de un marco de referencia a la región Bohemia Central, en la que los planes locales producen un patrón de desarrollo altamente fragmentado.

El plan físico regional para la región metropolitana de Praga estuvo en preparación en los 90 como un plan físico de una gran unidad territorial, pero nunca fue completado más allá de la versión de borrador que había sido elaborada (Sýkora, 2002; Maier, 2002). Fue retomado solo después de que entró en vigencia el Acta de Planificación y Construcción de 2006, que requería que cada región aprobara los “principios de desarrollo espacial” como un documento de planificación establecido por la ley a nivel de región para coordinar y controlar las principales acciones de desarrollo y proteger los valores de la región. Sin embargo, la coordinación entre las dos regiones (Praga y Bohemia Central) sigue siendo bastante difícil.

2 Los principios más importantes del desarrollo espacial de Praga expresados en el plan son:

- La estructura compacta de la ciudad (extensión del límite de la ciudad compacta para permitir un crecimiento controlado).
- La desconcentración de las funciones del centro de la ciudad a través de su extensión y de la creación de centros secundarios.
- La locación de centros comerciales regionales en el exterior de la ciudad.
- Áreas residenciales para viviendas de apartamentos de altura media, localizados dentro de la ciudad compacta, y de viviendas unifamiliares de poca altura, en locaciones del exterior de la ciudad, adyacentes a la ciudad compacta y a los asentamientos existentes en la zona externa.
- Nuevas áreas para recreación a corto plazo en el exterior de la ciudad.
- La concentración del desarrollo hacia áreas con buena accesibilidad mediante transporte público y hacia la ciudad externa por tren.
- La extensión del sistema de tren subterráneo.
- La construcción del anillo vial del interior de la ciudad y de la vía rápida (*express*) del exterior de la misma.

La creciente necesidad de una referencia consistente y a largo plazo para la política de desarrollo municipal resultó en la introducción de la planificación estratégica (Maier, 2000). El Plan Estratégico de Praga fue elaborado bajo la asistencia de expertos del Reino Unido durante la segunda mitad de los 90, y fue finalmente aprobado en 1999. El plan estratégico identificaba a la economía de la ciudad, la calidad de vida, la calidad ambiental, el transporte y la infraestructura técnica y la gestión y administración de la ciudad como los objetivos centrales (Ciudad de Praga, 2000: 21). En cuanto al desarrollo espacial, el objetivo del Plan Estratégico fue transformar el patrón espacial de Praga de monocéntrico a policéntrico. El plan identifica cuatro áreas de expansión para el centro de la ciudad, adyacente al núcleo histórico (Karlín, Smíchov, Holešovice Bajo y Pankrác), centros distritales adicionales en las áreas residenciales de alta densidad (Dejvice, Palmovka, Nové Butovice, Opatov, Nové Dvory y Vršovice) y parques comerciales de importancia regional en las intersecciones de las principales arterias viales, algunos de ellos también cercanos a terminales de tren subterráneo (como Zličín y Černý Most). Un buen estándar de vida –atractivo–, un fuerte sector de negocios y recursos adecuados para implementar proyectos públicos son mencionados como necesarios para garantizar la competitividad de Praga. Mientras que la coordinación de planes y desarrollo con otras ciudades del centro de Europa (por ejemplo, Berlín, Viena y Budapest) es identificada como vital, el plan estratégico no considera la posición de Praga dentro de los mercados globales.

Implementación de planes

El impacto real del Plan de Uso de Tierras y del Plan Estratégico en la verdadera política de la ciudad ha sido diferente de lo previsto cuando los planes fueron aprobados. La orientación hacia las ganancias inmediatas por lo general prevaleció sobre las prioridades del Plan Estratégico, lo que llevó a una implementación muy selectiva de los objetivos del plan.

Las características de la política de desarrollo implementada desde la caída del régimen comunista pueden ser resumidas de la siguiente manera.

- Hubo una fuerte inversión en la infraestructura de transporte, tanto en vías como en rieles (principalmente de líneas subterráneas), así como un servicio de transporte subsidiado —la participación del transporte en el presupuesto anual de la ciudad típicamente llega al 40 o al 50%—.
- Hubo, en cambio, una baja inversión en instalaciones culturales, con excepción de las renovaciones de los prestigiosos complejos existentes, como la sala de conciertos neorrenacentista; el Rudolfinum, construido en los 1880; y la Casa de Representantes de la Municipalidad, de estilo *art nouveau*, de 1909. En vez de ello, el sector privado construyó, con el apoyo de la inversión pública, nuevas instalaciones de entretenimiento, como la muy discutida Gran Sala Sazka. Después de la adhesión a la Unión Europea en el 2004, algunos edificios públicos importantes fueron concretados, entre ellos la Biblioteca Nacional de Tecnología y el nuevo edificio de la Universidad Técnica Checa. El sobresaliente pero controversial proyecto para la nueva biblioteca nacional no ha sido aún implementado.
- La rehabilitación de espacios públicos seleccionados en el centro de la ciudad contrasta con el mantenimiento generalmente pobre de espacios públicos en otros lugares, especialmente en los distritos residenciales de alta densidad.

Las decisiones respecto a los proyectos de desarrollo están fuertemente influenciadas por el sector privado. Exceptuando las infraestructuras de transportes, que son tratadas como estandartes de la política municipal, las decisiones de las Oficinas de Construcción tienen solo un vínculo tenue con la estrategia de planificación, y las regulaciones de zonificación son a menudo el objeto de cambios *ad hoc*.

El proceso de policentrismo presentado por el Plan Estratégico está avanzando, pero de una manera muy selectiva, pues adopta solo ciertas

funciones “centrales” en diferentes sitios. Contrarios al centro de la ciudad del pasado, los nuevos “centros” de oficinas y negocios están separados de los sitios de compras y placer, con la excepción de Smíchov-Anděl. El centro de la ciudad ha sido ocupado principalmente por actividades de turismo, gubernamentales y financieras, particularmente en las áreas de expansión de Karlín y Pankrác, mientras que en Holešovice Bajo está ocurriendo el mismo proceso. Después del éxito de los centros de compras y de diversión suburbanos, en años más recientes las instalaciones de compras fueron construidas en sitios más urbanizados con acceso inmediato al subterráneo (como Flora y Chodov). Una nueva tendencia de desarrollo de oficinas corporativas en forma de islas y ligadas al subterráneo fue desencadenada por las oficinas centrales del banco SOB en Radlice (2007), por la compañía de construcción Skanska en Chodov (2007) y por Chodov Park (2009). Cada vez más, el acceso a una estación del subterráneo demuestra ser una precondition para un exitoso desarrollo, pero la accesibilidad a las calles sigue siendo bastante importante.

Actores, fuerzas de impulso y desafíos para el desarrollo

Desde 1989, una pluralidad de intereses grupales e individuales reemplazó el “interés social” monolítico del Estado socialista como terrateniente e inversionista dominante. Las controversias entre intereses locales y estatales emergieron poco después de que las municipalidades se convirtieron en sujetos de planificación. El cambio político abrió la arena de la planificación al control general de los ciudadanos a inicios de los 90, pero ahora resulta que es dominado cada vez más por grandes empresas en vez de por la sociedad civil.

El Estado retiene un papel bastante fuerte. El consentimiento de la administración estatal es una precondition para la aprobación de un plan local por parte de los gobiernos locales y regionales. Los permisos de planificación y los permisos de construcción son emitidos por las Oficinas de Construcción, controladas por las autoridades estatales.

Las agencias estatales responsables de la protección de intereses públicos específicos tienen derecho a veto en el proceso de aprobación de planes. Los conflictos son comunes entre la conservación de monumentos y los desarrollos, que, por lo general, están apoyados por los políticos y administradores de la ciudad. El ambiente y la protección de la naturaleza se han convertido en otro campo de batalla entre la preservación y el desarrollo. Ya que muchos sitios en el borde urbano están protegidos legalmente por la conservación de la naturaleza, la presión de desarrollo se concentra en los sitios desprotegidos que quedan. El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) fue introducido en el sistema legal nacional en 1992, pero hoy en día es a menudo criticado como ineficaz y formal. El espacio abierto es consumido también por enmiendas “marginales” al Plan de Uso de Tierras, a través de reducciones a pequeña escala de áreas verdes y del aumento paralelo de áreas desarrollables.

El rol del Estado como inversionista público se encogió en ciertas áreas como el sistema nacional de carreteras, pero empresas controladas por el Estado, como Trenes Checos, aún manejan grandes bienes raíces, a menudo en sitios subutilizados o abandonados que son estratégicos desde el punto de vista del desarrollo espacial de la ciudad. El rol de la región en la gestión espacial ha sido reconfigurado por el Acta de Planificación y Construcción del 2006, pero, en la práctica, los gobiernos regionales actúan principalmente como una interfaz entre el Estado y la planificación local. Su esfuerzo para estimular y regular activamente el desarrollo espacial se encontraría con los intereses locales de las municipalidades. Con la importancia de los fondos de la UE en aumento, hay un desempate entre las regiones como unidades de gobierno territorial, con responsabilidad para la planificación espacial, y las más grandes “regiones de cohesión”, que son socias de la UE para la financiación estructural.

Las municipalidades tienen completa responsabilidad en la planificación del desarrollo, pero no el poder para emitir permisos de planificación y de construcción. La mayoría de municipalidades busca recursos externos para la inversión con las prácticas de los concejales,

quienes a veces oscilan entre pensar como empresarios privados y mantener posiciones paternas de soberanos iluminados. En Praga, la situación se complica aún más por las superposiciones y tensiones que ocurren entre los distritos municipales y la oficina del alcalde.

La fuerza del sector privado ha crecido a un ritmo constante desde inicios de los 90. Su capital y los vínculos informales con gobiernos locales desafían la misión de las municipalidades —como representantes del interés público— de dar forma al desarrollo urbano. Los inversionistas internacionales tienen aún más poder de negociación, pues transfieren conceptos del extranjero a un ambiente económico local, por lo general bastante diferente y utilizando los medios y la publicidad para vender sus productos. Esto aumenta el riesgo de cambio espacial no sostenible y los conflictos con los negocios y usuarios existentes de las áreas adyacentes.

Los ciudadanos y las asociaciones locales pueden hacer comentarios sobre planes propuestos, pero el público general no es admitido en los procedimientos de concesión de permisos de planificación individual. A pesar de esto, grupos ciudadanos bien informados y organizados han demostrado su habilidad para evitar o reformular algunos proyectos de inversión, aunque muy pocas veces sean capaces de hacer aprobar sus propias alternativas.

La comunicación pobre entre todas las partes interesadas es un grave problema para lograr más desarrollo urbano consensuado. Los desarrolladores usualmente tratan de mantener sus propuestas de proyectos a puerta cerrada para evitar cualquier problema o retraso que puedan causar los grupos locales si son informados. Esta política queda bien a algunos responsables de decisiones que creen que solo pequeños grupos de expertos bien informados deberían estar involucrados y que el público solo debería ser informado después de que las decisiones hayan sido tomadas. Los desarrolladores prefieren tratar de hacer cumplir sus intereses con coimas, mientras que las autoridades buscan ayuda solo para hacer cumplir las regulaciones a partir del poder de planes legales y otras prescripciones. Por lo tanto, el nivel de involucramiento público y la participación casi nunca alcanzan más

allá de la información y la consultoría (Sherry Arnstein, citado en Stein, 1995), lo que lleva a ONG cada vez más activas y a grupos ciudadanos a iniciar confrontaciones.

Desafíos y problemas del desarrollo urbano

Uno de los problemas más grandes en el desarrollo metropolitano es la suburbanización. El área suburbana fuera de la jurisdicción de Praga es una bonanza para el capital de inversión privado y los terratenientes. Como nuevos edificios significan nuevos contribuyentes, las municipalidades están felices de designar nuevas tierras para desarrollo y atraer a los inversionistas. Praga es el perdedor potencial, ya que la suburbanización de firmas, de trabajos y de la población de mayores ingresos se puede convertir en una amenaza para su base impositiva. Los ingresos de impuestos se trasladan a municipalidades suburbanas, mientras que el peso de pagar por la infraestructura y los servicios sociales para la población menos afluente permanece en la ciudad. El desarrollo fragmentado y los pequeños lugares sin servicios básicos aumentan la dependencia de los habitantes suburbanos en los automóviles, lo que requerirá una mayor inversión pública en caminos e instalaciones en el futuro.

Otro problema es la estigmatización de los conjuntos habitacionales como lugares potenciales de exclusión social y deterioro. Estos presentan el reverso de la suburbanización, ya que son en su mayoría personas de buen nivel las que se mudan de los conjuntos a los nuevos proyectos satélites de vivienda. A pesar de los esfuerzos por mantener y mejorar la calidad física de los apartamentos y bloques, las presunciones de colectivismo e igualdad construidas en los distritos residenciales antes de 1989 son apenas sostenibles frente al individualismo emergente y a la sed por ser dueños de casa.

El transporte ha sido clasificado como uno de los problemas principales en todas las encuestas de opinión de las últimas décadas en Praga. A pesar del hecho de que el transporte público consume una gran parte del presupuesto municipal, el transporte terrestre sufre de

atascos diarios y quejas de la gente respecto a la contaminación auditiva y del aire. Los nuevos proyectos viales son una fuente de amarga controversia, pero la política municipal de fuertes inversiones en nuevos caminos ha resistido toda crítica. El público en general está a favor de la construcción de anillos viales interiores y exteriores, pues cree que contribuirá a la mejora del transporte. La ciudad tuvo éxito en extender el sistema de subterráneo y de tranvía, porque estabilizó la porción de gente que utiliza el servicio después del declive de los 90. Una discusión seria sobre un patrón urbano más sostenible que no requiera mayor movilidad de transporte no se ha iniciado aún.

La retórica neoliberal y el paternalismo de los gobiernos locales

La intensificación del uso de tierras en el centro de la ciudad, la revitalización de áreas específicas del interior de la ciudad y la suburbanización expansiva han sido los principales cambios en el patrón urbano de Praga desde 1989. El desarrollo urbano en los 90 estuvo caracterizado por la concentración de nuevas funciones a través de la comercialización y la densificación del centro de la ciudad. Luego ha estado acompañada por el aburguesamiento y la revitalización de nodos del interior de la ciudad y áreas selectas. Desde finales de los 90, la mayoría de los desarrollos comerciales y residenciales se trasladó a locaciones suburbanas y a la parte externa de la ciudad.

Nuevos desarrollos de ventas y de oficinas, la reconstrucción de viviendas de lujo y la construcción de nuevos condominios y casas suburbanas unifamiliares representan las partes brillantes visibles de la reestructuración urbana pos-1989. Sin embargo, el cambio urbano contemporáneo también tiene su lado más oscuro. Un aumento radical en el tráfico de autos privados ha traído una fuerte congestión vehicular. La revitalización ha sido muy selectiva con el espacio urbano y hay vastas áreas urbanas que están estancándose o incluso decayendo. Finalmente, la descentralización radical a través de la expansión descontrolada amenaza el futuro desarrollo sostenible de la metrópoli.

Dos décadas después del colapso del comunismo podemos evaluar los cambios urbanos que han ocurrido bajo el nuevo régimen capitalista y si las políticas urbanas y la planificación pudieron aprovechar las nuevas oportunidades y evitar problemas. El desarrollo de Praga ha sido influenciado por su estatus de capital de República Checa; por un lado, es la puerta a los mercados locales y, por otro, la puerta a la Unión Europea. Las rápidas reformas económicas, el patrimonio cultural e instituciones desarrolladas han hecho a Praga atractiva para las empresas.

La transformación de la estructura urbana, que empezó en el núcleo histórico y fue seguida por un nuevo desarrollo en el límite urbano, ha estado impulsada por una combinación de mercado y clientelismo político. A pesar de su modelo centralista y vertical, el gobierno de Praga fracasó en establecer y hacer cumplir reglas transparentes y justas para inversionistas, desarrolladores y otros participantes del desarrollo.

A inicios de los 90, los líderes políticos tuvieron la oportunidad sin precedente de dar forma a los resultados futuros al buscar reformas estratégicas. Al mismo tiempo, la complejidad del cambio social, la dificultad de evaluar resultados a largo plazo y la incoherencia y la fluidez del contexto institucional hicieron difícil y repelente la búsqueda de reformas estratégicas basadas en una visión a largo plazo. Las oportunidades para ganancias materiales inmediatas emergieron como una alternativa frente a la defensa de intereses públicos más amplios y a largo plazo. Estas condiciones desalentaron a los líderes políticos a buscar reformas estratégicas y animaron a que se privilegiaran las soluciones simples a corto plazo. Así, en el momento mismo en que los líderes políticos podrían haber tenido la máxima influencia sobre resultados futuros, fueron desalentados de tomar las decisiones estratégicas a largo plazo (Horak, 2007).

Después de la primera década de transición, el gobierno de la ciudad aprendió nuevas técnicas de gestión urbana y aplicó herramientas más sofisticadas, como la planificación estratégica (Maier, 2000). La aplicación de los documentos de programación de la Unión Europea en el proceso de adhesión ha ayudado aún más a consolidar las medidas del

gobierno urbano hacia políticas más coordinadas y complejas para enfrentar problemas urbanos (Van Kempen *et ál.*, 2005; Altrock *et ál.*, 2006). El Plan Estratégico requería “mayor discusión entre la gente y los sectores públicos y privados, así como la participación activa y efectiva del Estado” (Ciudad de Praga, 2000: 22). Sin embargo, en muchos casos, las autoridades de la ciudad prefirieron tomar sus decisiones a puertas cerradas, lo que resultó en la paralización de la comunicación y en prácticas de cuestionamiento mutuo de legitimidad entre el gobierno de la ciudad y los grupos cívicos (Horak, 2007). La falta de interés del gobierno municipal en una visión claramente definida del desarrollo urbano, enmascarada con declaraciones generales en el Plan Estratégico, llevó a la fragmentación del desarrollo. La ausencia de una visión y una estrategia compartidas es percibida cada vez más como un problema, y las iniciativas ciudadanas empiezan a jugar el papel de “perro guardián” y a criticar duramente los proyectos individuales de desarrollo, así como la falta general de transparencia en la toma de decisiones, que favorece a los inversionistas en vez de a los ciudadanos. El poder del planificador que gobernaba la asignación de inversiones en la ciudad socialista ha sido suplantado por inversionistas que guían a políticos y planificadores en una dirección definitivamente más favorable al capital que a la sociedad.

Reconocimientos

La investigación que llevó a esta publicación ha sido apoyada por el Ministerio de Educación, Juventud y Deportes de la República Checa, proyecto N.º MSM0021620831 (“Sistemas geográficos y procesos de riesgo en el contexto de cambio global e integración europea”), y por el proyecto de desarrollo WD-07-07-4 (“La concepción de la planificación espacial y las disparidades territoriales”) de la Universidad Técnica Checa en Praga, apoyada por el Ministerio para el Desarrollo Regional.

Bibliografía

- Adair, A., J. Berry, S. McGreal, L. Šýkora, A. Ghanbari Parsa y B. Redding (1999). "Globalization of real estate markets in Central Europe". *European Planning Studies*, 7 (3): 295-305.
- Altrock, U., S. Günter, S. Huning y D. Peters (eds.) (2006). *Spatial planning and urban development in the new EU member states: From adjustment to reinvention*. Aldershot: Ashgate.
- Ciudad de Praga (2000). *Strategic Plan*. Prague: Útvar Rozvoje Města.
- Cooper, C. y N. Morpeth (1998). "The impact of tourism on residential experience in central-eastern Europe: The development of a new legitimization crisis in the Czech Republic". *Urban Studies*, 35 (12): 2253-2275.
- Czepczyński, M. (2008). *Cultural landscapes of post-socialist cities: Representation of powers and needs*. Aldershot: Ashgate.
- Drbohlav, D. y D. Džúrová (2007). "'Where are they going?': Immigrant inclusion in the Czech Republic (a case study on Ukrainians, Vietnamese, and Armenians in Prague)". *International Migration*, 45 (2): 69-95.
- Drbohlav, D. y L. Šýkora (1997). "Gateway cities in the process of regional integration in Central and Eastern Europe: The case of Prague". En *Migration, free trade and regional integration in Central and Eastern Europe*: 215-237. Viena: Verlag Österreich.
- EBRD (1999). *Transition Report 1999: Ten years of transition*. Londres: European Bank for Reconstruction and Development.
- EBRD (2009). *Transition Report 2009: Transition in crisis?* Londres: European Bank for Reconstruction and Development.
- Eskinasi, M. (1995). "Changing housing policy and its consequences: The Prague case". *Housing Studies*, 10 (4): 533-548.
- Haase, A., A. Steinführer, S. Kabech, K. Grossmann y R. Hall (eds.) (2011). *Residential change and demographic challenge: The inner city of East Central Europe in the 21st Century*. Farnham y Burlington: Ashgate.
- Hamilton, F. E. I. y F. W. Carter (2005). "Foreign direct investment and city restructuring". En *Transformation of cities in Central and Eastern*

- Europe: Towards globalization*, F. E. I. Hamilton, K. Dimitrowska Andrews y N. Pichler-Milanovi (eds.): 116-152. Tokio: United Nations University Press.
- Herrschel, T. (2007). "Between difference and adjustment: The representation and implementation of post-socialist (communist) transformation". *Geoforum*, 38 (3): 439-444.
- Hoffman, L. M. y J. Musil (1999). "Culture meets commerce: Tourism in postcommunist Prague". En *The tourist city*, D. R. Judd y S. S. Fainstein (eds.): 179-197. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Horak, M. (2007). *Governing the post-communist city: Institutions and democratic development in Prague*. Toronto: University of Toronto Press.
- Maier, K. (1997). "Problems of housing estates and the case of Prague". En *Processe und Perspektiven der Stadtentwicklung in Ostmitteleuropa*, Z. Kovács y R. Wiessner (eds.): 231-243. Passau: Müncher Geographische Hefte 76.
- Maier, K. (2000). "The role of strategic planning in the development of Czech towns and regions". *Planning Practice and Research*, 15 (3): 247-255.
- Maier, K. (2002). "The Prague Metropolitan Region". En *Metropolitan governance and spatial planning*, Willem Salet, Andy Thornley y Anton Kreukels (eds.). Londres y Nueva York: Spon Press.
- Maier, K. (2005). "Czech housing estates: Recent changes and challenges". *Geographia Polonica*, 78 (1): 39-51.
- Maier, K., M. Hexner y K. Kibic (1998). *Urban development of Prague: History and present issues*. Praha: ČVUT.
- Musil, Jiří (1993). "Changing urban systems in post-communist societies in Central Europe: Analysis and prediction". *Urban Studies*, 30: 899-905.
- Novák, J. y L. Sýkora (2007). "A city in motion: Time-space activity and mobility patterns of suburban inhabitants and structuration of spatial organisation of the Prague Metropolitan Area". *Geografiska Annaler B: Human Geography*, 89 (2): 147-167.

- Ouředníček, M. (2007). "Differential suburban development in the Prague urban region". *Geografiska Annaler B: Human Geography*, 89 (2): 111-126.
- Posová, D. y L. Sýkora (en imprenta). "Urbanizace a suburbanizace v městských regionech Prahy a Vídně: Strukturální rozdíly v podmínkách odlišných politicko-ekonomických režimů" [Urbanización y suburbanización en las regiones urbanas de Praga y Viena: Diferencias estructurales bajo las condiciones de diferentes regímenes político-económicos]. *Geografie*, 116 (3).
- Sobotka, T. (2008). "Overview chapter 6: The diverse faces of the Second Demographic Transition in Europe". *Demographic Research*, 19 (8): 171-224.
- Stanilov, K. (ed.) (2007). *The post-socialist city: Urban form and space transformations in Central and Eastern Europe after socialism*. Dordrecht: Springer.
- Stein, J. (1995). *Classic readings in urban planning*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Sýkora, L. (1994). "Local urban restructuring as a mirror of globalization processes: Prague in 1990s". *Urban Studies*, 31 (7): 1149-1166.
- Sýkora, L. (1995). "Prague". En *European cities, planning systems and property markets*, J. Berry y S. McGreal (eds.): 321-344. Londres: E & FN Spon.
- Sýkora, L. (1998). "Commercial property development in Budapest, Prague and Warsaw". En *Social change and urban restructuring in Central Europe*, G. Enyedi (ed.): 109-136. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Sýkora, L. (1999). "Changes in the internal spatial structure of post-communist Prague". *GeoJournal*, 49 (1): 79-89.
- Sýkora, L. (2002). "Global competition, sustainable development and civil society: Three major challenges for contemporary urban governance and their reflection in local development practices in Prague". *Acta Universitatis Carolinae Geographica*, 37 (2): 65-83.
- Sýkora, L. (2003). "Between the State and the market: Local government and housing in the Czech Republic". En *Housing policy: An*

- end or a new beginning?*, M. Lux (ed.): 47-116. Budapest: Local Government and Public Reform Initiative, Open Society Institute.
- Sýkora, L. (2005). "Gentrification in postcommunist cities". En *The new urban Colonialism: Gentrification in a global context*, R. Atkinson y G. Bridge (eds.): 90-105. Londres: Routledge.
- Sýkora, L. (2006). "Urban development, policy and planning in the Czech Republic and Prague". En *Spatial planning and urban development in the new EU member states: From adjustment to reinvention*, U. Altröck, S. Günter, S. Hünig y D. Peters (eds.): 113-140. Aldershot: Ashgate.
- Sýkora, L. (2007a). "Office development and postcommunist city formation". En *The post-socialist city: Urban form and space transformations in Central and Eastern Europe after socialism*, K. Stanilov (ed.): 117-145. Dordrecht: Springer.
- Sýkora, L. (2007b). "The Czech case study: Social inequalities in urban areas and their relationships with competitiveness in the Czech Republic". En *Social inequalities in urban areas and globalization: The case of Central Europe*, V. Szirmai (ed.): 77-104. Pécs: Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Science.
- Sýkora, L. (2009a). "Post-socialist cities". En *International Encyclopedia of Human Geography. Volume 8*, R. Kitchin y N. Thrift (eds.): 387-395. Oxford: Elsevier.
- Sýkora, L. (2009b). "New socio-spatial formations: Places of residential segregation and separation in Czechia". *TESG Tijdschrift voor economische en sociale geografie [Journal of Economic and Social Geography]*, 100 (4): 417-435.
- Sýkora, L. y S. Bouzarovski (2011). "Multiple transformations: Conceptualising post-communist urban transition". *Urban Studies*, 48: 1-18.
- Sýkora, L., J. Kamenický y P. Hauptmann (2000). "Changes in the spatial structure of Prague and Brno in the 1990s". *Acta Universitatis Carolinae Geographica*, 35 (1): 61-76.
- Sýkora, L. y M. Ouředníček (2007). "Sprawling post-communist metropolis: Commercial and residential suburbanization in Prague

- and Brno, the Czech Republic". En *Employment deconcentration in European metropolitan areas: Market forces versus planning regulations*, E. Razin, M. Dijst y C. Vásquez (eds.): 209-233. Dordrecht: Springer.
- Sýkora, L. y D. Posová (2007). "Specifika suburbanizace v post-socialistickém kontextu: Nová bytová výstavba v metropolitní oblasti Prahy, 1997-2005" [Especificidades de la suburbanización en el contexto postsocialista: Nueva construcción de viviendas en la región metropolitana de Praga, 1997-2005]. *Geografie*, 112 (3): 334-356.
- Sýkora, L. e I. Šimoníčková (1994). "From totalitarian urban managerialism to a liberalized real estate market: Prague's transformations in the early 1990s". En *Development and administration of Prague*, M. Barlow, P. Dostál y M. Hampl (eds.): 47-72. Ámsterdam: Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam.
- Sýkorová, I. (2007). "Pražská brownfields: Příležitost i hrozba pro rozvoj metropole" [Lotes industriales abandonados de Praga: Oportunidad y amenaza para el desarrollo de la metrópoli]. *Geografie-Sborník GS*, 112 (3): 250-265.
- Szirmai, V. (ed.) (2007). *Social inequalities in urban areas and globalization: The case of Central Europe*. Pécs: Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Science.
- Temelová, J. (2007). "Flagship developments and the physical upgrading of the post-socialist inner city: The Golden Angel project in Prague". *Geografiska Annaler B: Human Geography*, 89B (2): 169-181.
- Tsenkova, S. (2008). "Managing change: The comeback of post-socialist cities". *Urban Research and Practice*, 1 (3): 291-310.
- Turnock, D. (1997). "Urban and regional restructuring in Eastern Europe: The role of foreign investment". *GeoJournal*, 42 (4): 457-464.
- Van Kempen, R., M. Vermeulen y A. Baan (eds.) (2005). *Urban issues and urban policies in the new EU countries*. Aldershot: Ashgate.