

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

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>	

Presentación

Lo urbano, entendido como una forma específica de organización socioterritorial, adquiere en la sociedad contemporánea una especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, más de la mitad de la población mundial habita en ciudades. Las tendencias en las que actualmente se enmarca el proceso urbano —donde las lógicas de la globalización, condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, por realidades mediatizadas a través de sofisticadas tecnologías de la comunicación y por paradigmas culturales de impronta posmoderna estructurados alrededor de la dicotomía global-local— han determinado que su sentido se redefina desde una noción de concentración demográfica y de urbanización, hacia la idea de estructuras socioespaciales dispersas y fragmentadas.

Esta concepción implica entender que, si bien la dinámica de las ciudades se genera a partir de un conjunto de interrelaciones de carácter endógeno entre los diferentes sistemas que la conforman, no es menos cierto que los flujos informacionales determinan una serie de articulaciones externas que configuran la emergencia de una organización suprafísica sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los

estudios de la ciudad, con el objetivo de entender esta suerte de reescalamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una lectura transversal de carácter multidisciplinario que más allá del hecho espacial permite dar cuenta de la complejidad de esos procesos. El análisis de la problemática urbana, otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado —tanto teórica como metodológicamente— temáticas relacionadas, por ejemplo, con la interacción Estado-sociedad en los procesos de democratización y sus consecuencias en el gobierno de la ciudad; con la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos; con las implicaciones sociopolíticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana; con la movilidad sustentable y la gestión del riesgo como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas; con el hábitat popular y la inclusión social; entre otros. La interpelación de estos temas permitirá construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

La colección *Centralidades* nace para aportar profundas descripciones a la literatura urbana, no solo del entorno urbano histórico y reciente sino de la hondura psicológica de quienes lo habitan. Esta colección presenta para el debate las lecturas de reconocidos académicos y académicas provenientes de diversos países de Latinoamérica, quienes, reunidos en torno a un país, muestran de varias formas esos “centros” de los que habla cada uno de los doce libros.

Fernando Carrión M.
Presidente de la Organización
Latinoamericana y del Caribe de
Centros Históricos (OLACCHI)

Ciudad y centralidad en Europa

Marcello Balbo*

En un mapa cualquiera o en una imagen satelital se destaca el gran número de ciudades que llenan con puntos el espacio de Europa¹. Desde las costas meridionales de Suecia hasta el extremo sur de Italia, desde Portugal al oeste hasta Hungría y Polonia al este, la distancia entre un centro y el otro no supera algunas decenas de kilómetros. Más allá de áreas metropolitanas como Londres, París y Milán, en algunos casos la urbanización es tan densa que es difícil distinguir entre lo urbano y lo rural, como es el caso de la región del Randstadt, en los Países Bajos, o en la Ruhr, en Alemania.

La ciudad siempre ha tenido un rol primario en definir los caracteres culturales, económicos y políticos de Europa. Como escribe Benévolo (1993), aun con excesivo énfasis eurocentrista, “las ciudades europeas nacen con Europa y en cierto sentido hacen nacer a Europa;

* Es docente de Urbanismo en la Università Iuav di Venezia, en la cual ha dirigido el programa de maestría “Urban Development and Reconstruction”. Es, además, titular de la cátedra Unesco “Social and Spatial Integration of International Migrants: Urban Policies and Practice”. Es autor de varios artículos y libros sobre cuestiones de urbanismo y de la ciudad.

1 La Europa a la cual hace referencia el texto no corresponde a ninguna definición oficial, pero es, *grosso modo*, aquella comprendida entre la península Ibérica y Polonia (de oeste a este), y entre Italia y Dinamarca (de sur a norte), incluyendo naturalmente a Gran Bretaña. Los países abarcados, entonces, son Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, España, Suiza y Hungría.

son una razón de ser, quizás la principal, de la Europa como entidad histórica distinta [...] y definen un modelo [...] para las ciudades contemporáneas en cada parte del mundo”. Este rol central ha ido creciendo con el transcurso del tiempo, y hoy en día hablar de Europa significa hablar principalmente de la Europa de ciudades.

La presencia de un gran número de centros urbanos tiene dos consecuencias mayores. La primera es que la densa red de ciudades ubicadas a muy poca distancia una de la otra ha permitido intercambios intensos entre las ciudades también donde existen o existían fronteras nacionales. La segunda es que, a diferencia de otras regiones del mundo, la estructura urbana europea está hecha de ciudades de dimensión media y pequeña, con solo pocos casos de ciudades con poblaciones superiores al millón de habitantes². El hecho de que sean tantas ciudades, casi todas con una tradición y una historia centenarias, ha impedido la formación de ciudades dominantes, a excepción de Londres y París. Europa es una región de sistemas urbanos estables, articulados según múltiples niveles de jerarquía.

Otra característica importante es la sustancial estabilidad en el tiempo de los sistemas urbanos nacionales. Ni la urbanización que ha acompañado la Revolución industrial ni la más reciente transformación de las economías urbanas en economías de servicios han afectado las características sustanciales de tales sistemas, todos formados entre los siglos XI y XIV. La jerarquía territorial es aún aquella de finales del siglo XV y es esta estabilidad del sistema urbano la que hace difícil, si no imposible, modificaciones significativas del espacio europeo. Ciudades que en diversas épocas atravesaron crisis profundas de la propia base económica, o, incluso, las destrucciones de la guerra, de todas maneras han mantenido el propio rol al interior de sus respectivos sistemas urbanos, simplemente porque representaban un elemento irremplazable. Ni siquiera la Revolución industrial, que alteró profundamente las estruc-

2 Aunque las cifras dependen de criterios diferentes y límites administrativos cuestionables, de alrededor de 400 ciudades con más de 100 mil habitantes, solo 18 superan el millón de habitantes, y solo Londres supera los cinco millones (<http://goo.gl/19Be>, consultado el 28 de enero del 2011).

turas productivas nacionales y la base económica de las ciudades individuales, cambió los sistemas urbanos de los diversos países³, y modificó solo en parte el sistema urbano europeo (Bagnasco y Le Galès, 1997)

La razón de esta estabilidad se encuentra en el hecho de que la ciudad europea es ante todo una construcción política, y no la opción de un príncipe o de un obispo. Comerciantes y artesanos que intentaban librarse del dominio feudal vieron en la ciudad el lugar de la autonomía y la afirmación de los derechos individuales, donde el cambio y el desarrollo llegaban a ser posibles. Esta construcción colectiva, que puede llamarse “democrática”, representa una característica sustantiva de la ciudad europea, un carácter absolutamente distinto respecto a la ciudad de otras partes del mundo. Se añade que, en su condición de elemento motor del desarrollo colectivo, la ciudad europea tiene raíces profundas en el territorio que la rodea, desde el cual capta recursos y con el cual intercambia productos, incluso si por largo tiempo se ha mantenido separada físicamente de él, elevando murallas y puertas para marcar que se trataba de dos realidades bien distintas (Smailes, 1962). Este enraizamiento en el territorio, tanto el cercano como también el distante pero que se controla, como el cruce de un río, un paso, un puerto o una etapa sobre un eje de comunicación, produjo una densa red de relaciones económicas y sociales. Incluso hoy en día, como lo destacan diversos ensayos contenidos en este volumen, es esta red de relaciones la que en muchos países obstaculiza la fusión de municipios contiguos o la creación de administraciones de escala metropolitana para dar mayor eficiencia a la acción del gobierno local.

Hay que recalcar también cómo la ciudad medieval se fundaba sobre una estrecha relación entre el espacio físico y la vida económica, social y política (Guidoni, 1981). Si bien Venecia, por necesidad siempre reconstruida sobre sí misma, es el caso más ejemplar de invariabilidad de la *forma urbis*, todas las ciudades europeas, incluyendo capitales como Londres, París, Roma y Viena, o aquellas donde más

3 La única excepción fue la formación de algunos polos industriales, sobre todo en Inglaterra (Hohenberg y Lees, 1985).

intensas fueron las transformaciones en el curso de los últimos dos siglos, como Ámsterdam, Barcelona y Lyon, han mantenido no solo los caracteres sustanciales de la propia morfología, sino también los de la estructura social. A excepción de las ciudades alemanas destruidas en la guerra —aunque ahora ellas también son reconstruidas siguiendo los trazos de la morfología de un tiempo—, ninguna ciudad europea ha conocido modificaciones susceptibles de producir una ruptura con la huella urbana del pasado y con la jerarquía espacial que la acompañaba.

De hecho, es la misma forma física la que actúa como una resistencia al cambio. Las ciudades y los pueblos que se encuentran por todos lados en Italia, Flandes, Inglaterra, Polonia... están contruidos en torno a espacios y a edificios públicos, privados y religiosos que constituyen el centro de la vida urbana (Benevolo, 1993). Además, la regularidad de la construcción, debido a la adopción de reglas sobre la altura de los edificios y al ancho de las vías, impidió la construcción de edificios en altura, fuera de escala, como por el contrario sucedió en muchas ciudades de otras regiones del mundo (Kaelble, 2000).

Un factor aún más importante es que los habitantes no solo reconocen tales lugares, sino que se los apropian: plazas, vías y edificios de los diversos poderes son físicamente accesibles, elementos fundamentales de la realidad colectiva de la ciudad, tanto física como social y civil. Es este el motivo principal por el cual, incluso allá donde los cambios económicos y sociales llevaron a producir otras centralidades, estas se añadieron a la histórica, demasiado presente en la percepción colectiva para ser sustituida.

Sin embargo, la estabilidad de la construcción no impidió que la ciudad, desde siempre el centro de la innovación —ya fuera tecnológica, económica o política—, desarrollara este rol también en Europa. No solo las ciudades crecidas como centros de la Revolución industrial, sino todas las ciudades grandes y medianas han sido las primeras receptoras de las innovaciones en la tecnología urbana: las redes de gas y, luego, de electricidad por la iluminación pública, los acueductos y el alcantarillado, el teléfono, el tranvía, el metro y los más recientes sistemas de calefacción y las fibras ópticas. Desde el siglo XIX, prác-

ticamente todas las invenciones han tenido como destinatario principal el mercado urbano, y son perfeccionadas a partir de la propia utilización en las ciudades (Dupuy, 1998).

Aunque por lo que respecta a la organización del espacio, la característica principal es entonces una sustancial continuidad en el tiempo, una análoga continuidad se encuentra en la estructura social. El aspecto que diferencia a la ciudad europea de las ciudades de otras regiones y culturas, exclusión hecha de las ciudades árabes de antes de la colonización, es que no se encuentran estratificaciones sociales marcadas. La presencia difusa de la clase media hace que el espacio sea sustancialmente compartido por todos los habitantes y, si bien algunos barrios pueden concentrar más riqueza o pobreza que otros, lo que se encuentra es básicamente una homogeneidad social debido a la cual los guetos o enclaves son muy raros. En la ciudad europea, los barrios cerrados no tienen mercado porque representan una forma de organización del espacio que no tiene relación con la noción de ciudad como lugar de comunidad política y, por lo tanto, de encuentro, de intercambio y de debate.

La presencia de una sociedad dominada cuantitativamente por la clase media hace que la mayoría de los habitantes tenga un nivel de renta similar y, en consecuencia, una capacidad de compra y una “demanda de ciudad” del mismo tipo (Balbo, 1999). Por esto, en la ciudad europea, la centralidad es un valor que se ha mantenido en el tiempo y el centro histórico, pero, en general, la ciudad central permanece como un lugar atractivo tanto para la residencia como para oficinas y actividades comerciales, lo que impide el traslado de los CBD (zonas empresariales) y de barrios residenciales de lujo a la periferia o incluso fuera de la ciudad. La población de ingresos más altos, las profesiones más rentables, los negocios de lujo, los restaurantes y las cafeterías más costosas y a la moda están todos en la ciudad central porque la idea de que entre la historia —el centro histórico entendido en sentido amplio, con la inclusión de muchas de las expansiones del siglo XIX— y la calidad del espacio hay una relación directa forma parte del sentir común. Los habitantes reconocen la centralidad de la ciudad histórica no por su ubicación, a veces ni siquiera al centro del área construida, sino por

el valor de sus espacios, de sus edificios, de sus monumentos...; en fin, de la calidad ambiental que la destaca.

Incluso con el proceso de expansión de la ciudad y la inevitable aparición de una estructura territorial policéntrica con sitios, espacios y señales diferentes de aquellos históricamente codificados, la ciudad central permanece como el lugar de referencia para la aglomeración. En Milán, la FERIA ha sido transferida fuera de los límites urbanos, pero las actividades que se desarrollan paralelamente a las actividades expositivas (“fuera de la FERIA”) —quizás la parte más importante de las diferentes manifestaciones internacionales que se organizan en la FERIA— siguen desarrollándose en los espacios más bien connotados del centro. Como destaca Valeria Fedeli en su ensayo, Milán constituye un ejemplo bastante típico de una ciudad europea a la que las transformaciones sociales, económicas y territoriales han vuelto bajo algunos aspectos “inacabada” e “infinita”, y donde, por lo tanto, la idea de centralidad parecería debilitada. Por lo contrario, en realidad, la centralidad del centro de Milán es quizás aún más sólida que en el pasado por la incapacidad del territorio de legitimar nuevas centralidades.

La oleada de inmigración que los últimos 20 o 30 años sacudió a Europa, aun en tiempos un poco diferentes según los países, sin duda tuvo consecuencias importantes sobre la ciudad, pero tampoco modificó los elementos de la centralidad. Al contrario, en varios casos, el rol de la ciudad central ha sido reforzado, y se ha vuelto un elemento de referencia también para la población extranjera. Aunque difícilmente puedan permitirse comprar los productos y los servicios que se venden en las tiendas de lujo del centro, demasiado costosos para su capacidad de consumo, los inmigrantes viven las vías comerciales, los restaurantes y las cafeterías de la ciudad central como lugares atractivos para encontrarse y pasar su tiempo libre.

Una misma estabilidad se registra para la estructura económica de la ciudad, aun al interno de procesos de adaptación y sustitución más marcados que aquellos que resguardan la estructura social. A los artesanos y al comercio de tipo familiar que caracterizaban a la ciudad central hasta los años 80 los han sustituido oficinas, bancos, anticua-

rios, galerías de arte y franquicias de marcas internacionales. El número de puestos de trabajo en la ciudad central ha ciertamente disminuido con respecto al pasado, pero la disminución está ligada a la reducción general de la ocupación. En efecto, en términos relativos, la disminución ha sido menor en las áreas centrales que en las periféricas y suburbanas, gracias a la propia capacidad de la ciudad central de continuar siendo un lugar atractivo también para las nuevas expansiones.

La estabilidad social y la capacidad de resistencia del sistema económico se deben también al rol que jugó –y aún juega– el público en Europa en la producción y gestión de la ciudad. Al regular los usos del suelo, el urbanismo fue un componente importante de las políticas de redistribución de recursos que caracterizaron a los países de Europa occidental, a pesar de las diferencias importantes que se encuentran entre los países del norte y los del sur. En los años de fuerte crecimiento de la urbanización, consecuentes a la transformación de las economías de rurales a industriales, el impuesto de plusvalía sobre el incremento de valor de la renta –producido por las oportunidades de construcción creadas por los mismos planes de urbanismo– ha sido un importante mecanismo de reducción de los desequilibrios sociales: se puede afirmar que, en Europa, el urbanismo ha tenido un rol importante como instrumento de democracia, mucho más que en otras regiones del mundo. A esto se añade la acción del público como regulador del mercado y productor de bienes de consumo colectivo a través de la construcción de viviendas sociales, la provisión de servicios urbanos y el subsidio más o menos importante al transporte colectivo; todo esto en el marco de altos niveles de impuestos, que en algunos países llegan al 50%. La noción de “responsabilidad social” a la cual el privado tiene que someterse, es en Europa, desde hace mucho, un elemento fundamental de una sociedad urbana que reconoce a la ciudad como entidad colectiva y objeto de interés común (Häussermann y Haila, 2005). Esto favorece las transformaciones necesarias en el corto plazo, pero no incide en los caracteres profundos que se han plasmado en el tiempo largo de la historia.

En suma, la época del urbanismo modernista, con su rechazo de la trama urbana tradicional, de la continuidad de la construcción y de los

diferentes usos del suelo, duró poco, aunque las consecuencias fueron relevantes sobre todo en las ciudades de Europa del este. En países como Italia, Portugal y España, en donde, en los años del tumultuoso crecimiento urbano, las reglas y los controles fueron menos atendidos, después de un inicio de degradación de la ciudad central los gobiernos decidieron rápidamente un cambio de políticas. Prevalció el reconocimiento de los valores que ofrecía el tejido de la ciudad antigua, con la introducción de políticas de conservación y acciones de recuperación de los edificios y del tejido existente. Incluso también en la construcción de nuevos barrios se regresó a la idea de un tejido más compacto en torno a elementos urbanos tradicionales como la calle, la plaza y el verde, aunque las reinterpretaciones vinculan a los cambios a un nivel social y a la innovación tecnológica.

Son estas las razones que permiten hablar de una ciudad “europea”. Más allá de las diferencias que indudablemente existan entre una y otra, se ha afirmado de todas maneras una esencia común, que al menos por el momento resiste también a la homologación de las políticas urbanas y de las arquitecturas que la globalización ha introducido en las últimas décadas.

El espacio de la ciudad europea

Los sitios, la historia, la cultura y el sistema institucional en que se insertan las ciudades europeas, tanto aquella mediterránea como aquella de la Europa central o nórdica, son factores que inciden en la forma en que se asienta la ciudad. Al mismo tiempo, existen rasgos que permiten hablar de un modelo de organización espacial específico basado en elementos comunes que han quedado en el tiempo y que se encuentran aún hasta hoy:

- De la ciudad europea, el aspecto que más llama la atención es el hecho de presentar siempre un centro claramente identificado e identificable. Se trata casi siempre del núcleo medieval, aquel cons-

truido entre los siglos XII y XIV, a menudo crecido sobre un trazado romano permanente en todas partes como núcleo de la construcción urbana. Es en este centro que se ubican los lugares del poder, del representante y de la representación, como el palacio municipal, las iglesias, los teatros, los monumentos y las plazas. Aunque en las ciudades más grandes se pueden encontrar más de uno de estos lugares, la jerarquía entre el espacio de los niveles superiores del poder (el centro principal) y aquellos inferiores (los centros secundarios) es de cualquier modo explícita. Es en este centro que se ramifican las calles que conectan la ciudad con el territorio que la rodea y a lo largo del cual se realizó la expansión radial del espacio urbano, cuyos espacios intersticiales se llenaron poco a poco, formando las aglomeraciones *a macchia d'olio* ('como mancha de aceite') de muchas de las ciudades de hoy.

- Al interior de las murallas que rodean la ciudad, las viviendas de varios pisos se concentraron unas junto a otras a lo largo de vías estrechas y sinuosas, lo que generó como consecuencia una muy alta densidad de población. Aunque destruidas en casi todas las ciudades por la construcción de las vías de circunvalación, las murallas y las puertas de acceso continúan constituyendo el borde del centro de la ciudad, es decir, la separación reconocida entre la ciudad medieval y las expansiones del los siglos XIX y XX (Boyer, 2003). Las murallas construidas no sirven más porque los enemigos de los cuales se debían defender no existen más, pero las murallas virtuales, aquellas que las telecámaras controlan para averiguar que los automóviles que entran hayan pagado la tasa anticontaminación, replican el trazado de aquellas que existían anteriormente. Es esta separación lo que distingue el "centro histórico", la ciudad intramuros, de los suburbios y los *faubourg* construidos al externo, aunque en realidad, en muchos casos, el centro de la ciudad se extiende también a las expansiones del siglo XIX, formando la ciudad central.
- Sin embargo, la alta densidad de las zonas edificadas no impide a la ciudad europea presentar otra característica que la distingue notablemente de la ciudad de otras culturas: la diversidad en lo uni-

tario. Ámsterdam, construida sobre lotes similares de pequeña dimensión, es en cualquier modo el arquetipo de la ciudad europea. Se trata del máximo ejemplo de ciudad compacta y unitaria, resultado de la acción conjunta de distintos actores que, aun operando individualmente, producen, junto al espacio privado, un espacio colectivo reconocible y reconocido (Lévy, 1999). Pero la unidad de espacio, dada desde “el respeto de una regla para el futuro en lugar de la memoria de un pasado” (Benevolo, 1993), no impide la variedad de las construcciones que caracterizan cada una de sus calles. Compatibilidad y diversidad son elementos que se reencuentran del mismo modo en Praga, Milán, Copenhague y Bruselas, donde los edificios modelan los frentes del espacio público, la calle y la plaza, convirtiéndolos en elementos no de separación sino de integración del espacio y de la sociedad urbana.

- De la ciudad forman parte —o, como se comentará más adelante, formaban parte— también las industrias nacidas en el curso del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, según el camino que los diversos países recorrieron en la transición de países agrícolas a países industrializados. En el curso del tiempo, la expansión de la ciudad ha ido englobando poco a poco estas áreas, haciéndolas parte de la ciudad central, para la cual hoy representan un problema —por la desaparición de las actividades económicas que se desarrollaban— y, al mismo tiempo, una extraordinaria oportunidad de repensar la ciudad central y sus relaciones con el territorio.

De este modo, la historia modeló una serie de caracteres comunes del espacio urbano, cada uno de los cuales no es específico solamente de la ciudad europea sino que, en conjunto, permiten hablar de una ciudad que presenta un espacio físico, económico y social diferente y distinto de las norteamericanas, asiáticas, árabes y latinoamericanas (Benevolo, 1993; Kaelble, 2000; Boyer, 2003).

Viejas y nuevas centralidades

Desarrollo económico y marco político son dos de los elementos que más inciden sobre las dinámicas de la ciudad, y en Europa no son la excepción. Períodos de cambios rápidos han seguido a períodos de estancamiento, como consecuencia de las tendencias más profundas que se han producido a nivel nacional. En las tres décadas de ininterrumpido crecimiento de la economía después del conflicto mundial, desde 1950 hasta los años 70, todas las ciudades europeas conocieron una regeneración urbana, es decir, intervenciones en el campo urbano, edificio e infraestructural que han tenido como objetivo mantener la organización y la jerarquía del espacio urbano, al elevar la eficiencia de los servicios y los estándares de vida de sus habitantes. Solo en el caso de la Défense de París se ha buscado experimentar el modelo del CBD americano: la construcción de un polo sustancialmente monofuncional en el que se reagrupan las oficinas, como alternativa al que desde siempre había sido el centro de la ciudad. En el resto de Europa, el centro de la ciudad ha sido reconstruido sobre sí mismo precisamente a través de operaciones de regeneración, que en unos casos han producido la sustitución de porciones del construido, pero que comúnmente se concentraron sobre la revaloración de espacios y edificios existentes sin expulsar las funciones centrales a otras partes de la ciudad. El Covent Garden en Londres (1980), la Torre Velasca (1954) y el rascacielos Pirelli (1961) en Milán, el Beaubourg (1977) en París e incluso la Lijnban en Róterdam (1953) —la primera área comercial europea exclusivamente peatonal, símbolo de la voluntad de reconstruir en el mismo lugar el centro de una ciudad completamente devastada por la guerra— son todas intervenciones que, aunque de diferente naturaleza y realizadas en épocas diferentes, indican la voluntad de mantener el rol de la ciudad central introduciendo nuevas funciones y regenerando construcciones, hasta usarla como sitio para construir nuevos *landmarks* urbanos, como en el caso de la Pirámide del Louvre (1989), en París.

Es en esta misma perspectiva que se tienen que entender las políticas de recuperación de la ciudad histórica desarrolladas en los años 60

y 70, y que hoy se pueden considerar sustancialmente concluidas. La masiva migración campo-ciudad, ligada a los procesos de transformación económica de aquellos años, y el consiguiente incremento demográfico provocaron un fuerte aumento en la demanda de vivienda. Al terminar el conflicto mundial, la oferta de vivienda permaneció durante un largo tiempo insuficiente, por no decir inexistente, especialmente en las ciudades afectadas por la guerra, donde las prioridades de la reconstrucción eran la infraestructura y las fábricas. Para quien se trasladaba del campo atraído por las oportunidades de trabajo que las ciudades ofrecían, la única alternativa era dividir la vivienda con otros, o morar en viviendas a menudo sin servicios y deterioradas. La ciudad central y, en particular, sus partes más antiguas se volvieron el primer destino de los migrantes, siguiendo un mecanismo que sucesivamente se repetirá un poco por todo el mundo, como en las Medinas de las ciudades norafricanas o en la parte colonial de las ciudades latinoamericanas y asiáticas. Sin embargo, las ciudades europeas han sido capaces de impedir que el proceso de degradación y de abandono de la ciudad histórica se volviese irreversible. Al contrario, los gobiernos han logrado derribar esta tendencia con políticas incisivas de conservación y de recuperación que han permitido preservar la identidad del centro histórico y, como consecuencia, también su centralidad.

A partir de la mitad de los años 60, las ciudades han comprendido la importancia cultural e histórica de la ciudad central, a menudo bajo la presión de sus propios habitantes y de las asociaciones constituidas para defender los propios barrios de las miras especulativas de los promotores inmobiliarios. El caso del Proyecto Manhattan, obtenido del texto de Victor Brunfaut sobre Bruselas, es uno entre los muchos ejemplos de los movimientos ciudadanos que se movilizan para interrumpir proyectos propuestos en nombre de la “modernidad” de los CBD americanos, pero que son en realidad operaciones sustancialmente especulativas. Las estrategias seguidas para la recuperación de los centros históricos fueron diversas, desde la intervención pública y el apoyo privado para la manutención y la revalorización hasta medidas financieras para favorecer la permanencia de los residentes y atraer nuevos

habitantes. Todas nacen sobre la idea de que el centro histórico es un bien para conservar en la complejidad de su conjunto, y no solo en los componentes de valor monumental o arquitectónico⁴.

La capacidad de la ciudad histórica europea de mantener su propio rol de punto focal al interior de los complejos procesos de cambio que la modificaron en el curso del último siglo se atribuye principalmente a dos factores. El primero está vinculado a la transformación de las economías urbanas en economías de servicios a comienzos de los años 60 y 70. Debido a su calidad ambiental, los centros históricos reunieron actividades económicas vinculadas a la modernización de la base económica urbana —bancos, estudios profesionales, negocios de artículos de lujo...—; se volvieron, por lo menos en algunas partes, residencia exclusiva de una población de ingresos altos y medios-altos; y expulsaron a los residentes que no podían hacer frente al aumento del precio de la vivienda. Paralelamente, las actividades localizadas en el centro que necesitaban introducir procesos productivos más flexibles y tener altos niveles de accesibilidad también se vieron obligadas a desplazarse, mientras que gradualmente cerraron los ejercicios comerciales “de barrio” ligados a una demanda de nivel medio-bajo, ya que, al convivir con actividades modernas y de una población de ingresos más altos, se redujeron a niveles demasiados exiguos.

El segundo factor es de orden cultural. Las diversas culturas que dieron origen a la actual Europa se han encontrado desde siempre

4 La Carta de Venecia, adoptada en el 22.º Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, apuntó definitivamente la idea que la “preservación” iba referida al centro histórico en su totalidad, y no solo a simples monumentos o edificios. La experiencia llevada a cabo en los mismos años en Bolonia, donde la municipalidad realizó la recuperación de algunos edificios de un valor no particular pero parte integrante justamente del tejido histórico, introduciéndolos en el mercado de los arriendos a precios especiales para garantizar la permanencia de poblaciones a bajo rédito, representa un punto de cambio para toda Europa. En Francia, la Ley Malraux de 1962 reconocería por primera vez el valor urbano de la ciudad histórica, dando una contribución pública para la restauración de los edificios. En el Reino Unido, en 1967, se aprobó una ley para la protección de barrios enteros al interior de las áreas históricas de las ciudades, y las mismas políticas de salvaguardia comienzan a funcionar también en Bélgica, Alemania, Holanda y España (Calabi, 2010).

intersecadas —cuando no enfrentadas—, lo que ha reconducido al interior de un único marco las múltiples identidades. La historia común inevitablemente produjo una base de culturas comunes, como se puede apreciar en las tradiciones artísticas, las estructuras sociales y las formas políticas, según una trayectoria que no se ha probado en ninguna parte del mundo. Karel Maier y Luděk Sýkora ponen a la luz cómo en Praga ni siquiera los casi 50 años de régimen comunista cambiaron el rol del centro histórico y, en general, de la ciudad central. Al terminar la ideología del estatismo en la gestión económica, los barrios centrales vuelven inmediatamente a ser el lugar central de la aglomeración, el área donde se instalan todas las principales funciones administrativas y comerciales, el sitio privilegiado para los inversionistas extranjeros. Aún más claro es el caso de Cracovia descrito por Jacek Purchla, en que el barrio-ciudad satélite de Nowa Huta, construido a una decena de kilómetros del centro de la ciudad por los 40 mil trabajadores empleados en la enorme acería anhelada por el régimen como modelo de ciudad socialista (el nombre significa precisamente ‘nueva acería’), no ha podido jamás llegar a ser, ni siquiera de forma remota, una alternativa al centro histórico de aquella que fue por muchos siglos la capital política, económica y cultural de Polonia. El sentimiento y la percepción de la historia que se materializan en el espacio de la ciudad no se modifican por decisión política. Se justifica así la percepción de una matriz común “europea”, al interior de la cual convergen y divergen historias sociales y económicas, junto a afinidades y discontinuidades de los caracteres geográficos y ambientales.

Para esto, mientras más se expande la ciudad, más se carga el centro de significados simbólicos. Hay un acalorado debate, por lo menos hasta hace unos años, en torno al hecho de que el crecimiento de las ciudades, en particular de aquellas que han alcanzado una dimensión metropolitana, induce a un debilitamiento de la ciudad central como representación material del *urbs* y de la *civitas*, a favor de nuevas centralidades en las que los habitantes de las periferias, en particular las nuevas generaciones, encuentran espacios y valores con los que se reconocen más (Amin y Thrift, 2002; Ascher, 2002; Bourdin, 2005).

Una tendencia de este tipo se provocó ciertamente en los años 80 y 90, cuando, con el pleno cumplimiento de la sociedad de consumo, los nuevos centros comerciales construidos en la periferia urbana se convirtieron en lugares de encuentro y de diversión no solamente para los jóvenes, lo que generó la formación de nuevas centralidades territoriales. Mucho más accesibles con el automóvil que el centro histórico, los centros comerciales llegaron a ser una alternativa a la ciudad central, en particular en la ciudad difusa donde el tejido histórico es menos visible y, por lo tanto, se constituye en una referencia menos fuerte, aun si, curiosamente, los centros comerciales de nueva generación, los *outlet villages*, son realizados a partir de un *layout* y de construcciones que se relacionan a las de los centros históricos, pues proponen elementos arraigados en el imaginario colectivo y, por tanto, “tranquilizantes”.

Sin embargo, en realidad, esta tendencia no ha logrado socavar la primacía de la ciudad central. El efecto de la propagación sobre el territorio de estos nuevos polos de concentración/consumo de masas ha sido la aparición de una “multipolaridad equivalente”, en la que las diferencias entre un polo y el otro, si existen, no son significativas. La uniformidad del posmodernismo de las torres de oficinas y de los *outlet villages* de la periferia es la inevitable consecuencia de inversiones obligadas a conseguir objetivos de mercado y de *marketing*. Paradójicamente, el resultado es la uniformidad de la calidad del espacio, además de la de la gama de productos, y, por lo tanto, una reducción del tema de la “centralidad” a la sola lógica chistalleriana de la zona de captación (en este caso, zona de captación de los consumidores).

La uniformización de las nuevas centralidades externas reforzó la ciudad central. Aunque oficinas y servicios se trasladaron a la periferia urbana a lo largo de algunos ejes de desarrollo, las sedes de representación de bancos, compañías de seguros y sociedades financieras, los servicios especializados y los negocios de lujo permanecieron en la ciudad central. Como las actividades “ordinarias” se trasladaron a la periferia, la ciudad central tuvo la oportunidad de acoger aquellas actividades que acompañaron a las transformaciones de las economías

urbanas hacia la “economía de la cultura” (*cultural economy*), lo que de hecho reafirmó su propia capacidad de atraer funciones de nivel superior, “raras”, innovadoras y también “de retorno”. Como lo subraya Willem Salet al presentar el caso de Ámsterdam, los efectos de la *cultural economy*, es decir, la oferta de actividades de comunicación, entretenimiento e información que el nivel de bienestar alcanzado por la mayoría de la población urbana ha tenido, se han producido de forma inesperada. Por muchos años, políticos y planificadores habían tratado —especialmente a través de los instrumentos de urbanismo, pero casi siempre sin éxito— de regenerar la ciudad central o, por lo menos, de reducir el flujo de salida de la población y las actividades económicas. Por el contrario, es a través del mercado que se ha producido esta regeneración y recentralización de la ciudad central: *web-designers* y nuevos profesionales como ingenieros de sonido, diseñadores gráficos visuales o galeristas —aunque también profesionales de ramas menos nuevas, como la gastronomía, la arquitectura y la restauración— han encontrado en la ciudad central espacios perfectamente adecuados a sus necesidades, y los han “refuncionalizado”; así, han fomentado la apertura de *sushi bars*, cervecerías, cafeterías, librerías y librerías-café. Es en la ciudad central que los jóvenes eligen los lugares de encuentro, junto a aquellos tradicionales como teatros, museos y multicines. Por último, pero no menos importante, es en la ciudad central que se desarrollan las manifestaciones colectivas, tanto aquellas organizadas desde el poder como las de quienes se oponen a él.

El impulso del mercado, por cuanto imprescindible, no debe perder de vista el hecho de que, en los casos contenidos en el libro, pero más en general en las ciudades europeas donde estos procesos de recalificación de las áreas centrales se produjeron, el motor verdadero fue siempre la intervención pública. No se trata solo de la instalación de un nuevo mobiliario urbano, de la recuperación de espacios públicos por largo tiempo abandonados o de la repavimentación de las calles, todos elementos indispensables para que el proceso de recentralización se produzca y consolide. Como señalan Arantxa Rodríguez y Pedro Abramo al presentar el caso de Bilbao, a través de políticas urba-

nas que se pueden definir como neokeynesianas, las administraciones públicas han cumplido un papel fundamental que tiene que ver con elementos más bien estructurales del proceso de recalificación, con el objetivo de reactivar una economía urbana en declive, agotada, a riesgo de una irrecuperable pérdida de competitividad. La extraordinaria y para muchos aspectos inesperada revitalización de la ciudad vasca, de la cual el Museo Guggenheim constituye el elemento más visible pero no el más importante, está vinculada a la conciencia de la necesidad de dotarse de una visión estratégica a largo plazo y de adecuados instrumentos de intervención. Similar es el caso de Edimburgo, donde ha sido la determinación del gobierno local la que ha permitido invertir aquello que parecía un descenso imparable del área central. Incluso si, como Harry Smith y Emilio Luque Azcona lo demuestran claramente en su texto, hay una fuerte dimensión de simbolismo político en la localización de la nueva sede del parlamento escocés en uno de los dos extremos del Royal Mile, no hay duda de que se trató de una intervención que confirmó en modo explícito el rol de centralidad que la administración intentaba mantener para el Old Town, frente a una expansión urbana que en los mismos años se realizaba en áreas periféricas pero que nunca logró reproducir aquella complejidad funcional a microescala que forma parte del carácter constitutivo de la ciudad central.

Los efectos de esta regeneración, aún hoy en curso, son ciertamente contradictorios, sobre todo en términos sociales. Las nuevas actividades que se han ubicado en el centro han erosionado inevitablemente espacios que pertenecían a la población más vulnerable y desplazado actividades y familias que no pueden sostener el aumento de los precios que acompaña el proceso de regeneración. Por paradójico que pueda parecer, la sustitución de actividades y la “gentrificación” de la residencia son los indicadores más fiables del éxito de este proceso de regeneración y de la capacidad de la ciudad central para mantener el propio rol al interior del conjunto urbano.

En resumen, las tendencias centrífugas chocaron con el “sentido de la historia” intrínseco a la cultura europea, de tanto extender la noción de ciudad central a los barrios del siglo XIX. De hecho, para reminis-

cencias, tradiciones y tejidos urbanos reconocibles, aunque morfológicamente diversos, también estas áreas de la ciudad entran a formar parte de este “sentido de la historia”. El valor de la ciudad central respecto a las nuevas expansiones aparece claramente en la atención que se pone en el mobiliario urbano, en la reintroducción de materiales tradicionales para la pavimentación de las calles y, sobre todo, en las restricciones a la circulación de vehículos, por todas partes “expulsados” porque son incompatibles con los caracteres de la ciudad central. En diferentes ciudades incluso fueron introducidas de nuevo las carrozas de caballo, aunque solo sea con fines netamente turísticos; un modo cuestionable pero indicativo de la voluntad de señalar la peculiaridad de la ciudad central.

La ciudad central alude a identidades, percepciones y relaciones que han empezado a formar parte de la cultura profunda, aquella de la cual los ciudadanos, si bien de manera inconsciente, se sienten parte, en oposición a la de la expansión metropolitana, la ciudad difusa y el automóvil, donde los límites y la calidad urbana se desvanecen hasta anularse y donde predominan la sociedad de las redes, con sus relaciones sociales más esquivas, homogeneizantes y homologadas, y relaciones inmateriales para las cuales el espacio físico no tiene más valor. Al contrario, las diferencias y especificidades locales continúan afirmándose en contraste con la idea de una creciente e inevitable homología de las ciudades, donde formas y comportamientos se vuelven uniformes así como uniforme se vuelve el espacio construido —y primero que todo, el espacio colectivo: la plaza, la calle y los jardines—. En Europa, la ciudad virtual todavía no ha reemplazado a la ciudad material; la red de los flujos no ha sustituido aún a los nodos de las plazas, de las calles, de los parques... (Le Galès, 2002); y el futuro que nos pertenece no parece direccionarse sobre esta vía.

La respuesta a la globalización

Con la globalización, las ciudades europeas, como las de todas partes, fueron afectadas por procesos de transformación no controlables por parte de los actores locales, pero que inciden profundamente sobre el tejido económico, social y físico de la ciudad. Las dificultades de responder a los efectos de un mundo cada vez más interconectado son evidentes en muchos de los “territorios urbanos” presentados en este volumen. La resistencia de estos a dotarse de sistemas de gobierno más apropiados hace que los nuevos desafíos de la globalización no encuentren respuestas adecuadas, como lo aclaran Isabel André y Mario Vale en el capítulo sobre Lisboa, ciudad que continúa con el rol de “ciudad central” respecto a los diversos centros que la rodean, pero que, por la ausencia de una visión metropolitana desde la política, no logra volverse elemento organizador del territorio y de la red urbana.

Entre las consecuencias de estos retrasos en la construcción de nuevos sistemas de gobierno del territorio, dos emergen como principales. La Europa de ciudades de repente ha debido hacer frente a los cambios producidos por la globalización sin contar con la intervención y el control de los gobiernos nacionales. La caída de las fronteras inmateriales –pero también de las materiales, con el pasar de la Europa de los seis Estados a la Europa de los 27 de hoy– por vía de las nuevas tecnologías de comunicación, la eliminación del pasaporte como documento necesario para cambiarse de un país a otro y, sobre todo, la introducción de una misma moneda para países diversos han debilitado el poder de los Estados. El resultado fue que las políticas redistributivas, que están en la base del Estado de bienestar, fueron reemplazadas poco a poco por medidas cuyo objetivo principal es promover la competitividad de lo local en el mercado global. De hecho, esta es la razón de la insistencia con la cual se consolidó, desde los años 90 en adelante, la necesidad de pasar desde el *governo* a la *governance*, un mecanismo a través del cual, en la mayor parte de los casos, los que logran tener una mayor representación son los actores que tienen más capacidades de operar en el ámbito internacional, y

no aquellos para los cuales las prioridades serían la equidad social y espacial (Gualini, 2010).

En cambio, la construcción de una Europa única ha abierto espacios a relaciones, intercambios y entrelazamientos de intereses directamente entre las ciudades. Con la caída de las fronteras, las físicas y también las del imaginativo colectivo, se ha asistido a un reforzamiento de la realidad local y de las ciudades, que tienen que dotarse de las capacidades para hacer valer sus propios intereses en el escenario internacional y, antes que nada, en el ámbito europeo. La institución de una Europa única significó la introducción de oportunidades y recursos, junto a normas, vínculos y limitaciones que no se pueden negociar, como ocurría en la relación con el Estado nacional.

Esto tuvo diversos efectos, pero dos más significativos que los otros. El primero es el rol más grande que los gobiernos locales adquieren como representantes de un interés “colectivo” en el que el conjunto de los habitantes de la ciudad se reconoce. Cuán realmente general sea este interés colectivo se va a debatir, pero la mayor autonomía adquirida desde los gobiernos municipales con respecto al gobierno central empujó a los diversos grupos sociales que conforman la ciudad a reagruparse, a reconocer más que en el pasado la existencia de intereses comunes que hay que defender y hacer valer en la competición con el mundo exterior.

Como señala Paris en este volumen, el edificio de la Bolsa de Lille fue remodelado como instrumento para el “redescubrimiento” del pasado mercantil de la ciudad sobre el cual fundamentar la construcción de una idea colectiva de área metropolitana compartida por la opinión pública y en torno a la cual estuviese dispuesta a movilizarse. Esto llevó, a su vez, a una mayor conciencia de la importancia del reconocimiento de lo local frente a lo externo y, por lo tanto, a la necesidad de fortalecer la “identidad” local. Para la industria del turismo, esto es obviamente indispensable, pero una “marca” para la ciudad es fundamental también para otras industrias, desde la de productos alimenticios que, gracias a la marca, se vuelven “característicos” y “tradicionales”, hasta la de los productos artesanales y de la pequeña

industria, que adquieren valor por el simple hecho de provenir del lugar que, “se sabe”, tiene el mejor producto.

La necesidad de reforzar la identidad local al nivel económico, social y de la identidad urbana es consecuencia inmediata de la globalización y de la necesidad/voluntad de escapar a la homologación que esta implica. Es el conflicto entre la economía del McDonald's, por un lado, y, por el otro, las cerámicas de Caltagirone en Sicilia o los cuchillos de Solingen en Nord Reno Westfalia, a los cuales se añaden las “nuevas” marcas, como, entre otras, el Guggenheim —cuyo impacto fue tal que en la actualidad se habla del “efecto Bilbao”— o los Gründerzeit, viejos edificios abandonados en los barrios de Spinnerei o Plagwitz y convertidos en espacios para jóvenes artistas extranjeros, que han hecho que Leipzig sea conocida a estas alturas como “la ciudad de los artistas”.

El segundo efecto de la globalización fue el aparecer de una “nueva pobreza”. Una realidad que parece pertenecer a un tiempo pasado e irrepetible, la pobreza excluye de los bienes de consumo y del uso de servicios a porciones crecientes de la población urbana, lo que provoca desequilibrios sociales que no son fácilmente reducibles en el corto plazo. La pobreza, consecuente con las formas y los modos de producción y de consumo de la globalización, está atacando nuevas categorías de población con la propagación del trabajo precario y el contemporáneo debilitamiento de la protección social que el *welfare state* había construido. Esto se traduce en las crecientes dificultades para satisfacer necesidades primarias como la casa y los servicios públicos y, quizás la más grave de todas, para mantener la solidaridad social y familiar. La nueva pobreza se vuelve aún más evidente por efecto de las migraciones, que se dirigen a las ciudades por ser lugares de mayores oportunidades de trabajo y que toman por sorpresa a los países del sur de Europa, que históricamente han sido foco de la migración. Su dimensión mostró desprevenidos incluso a muchos países del norte, lo que produjo enclaves de población inmigrante y vulnerable.

El incremento de la pobreza urbana y el aumento de los desequilibrios sociales internos de la ciudad, por un lado, y, por otro, el rol primario que incumbe al gobierno local en la promoción del desarrollo

local explican por qué en las últimas dos décadas muchas ciudades elaboraron estrategias para dar una respuesta a los desafíos de la globalización estando dentro de un mismo espacio, el europeo, que no permite más contar con la “protección” del Estado nacional.

El proceso de desindustrialización ha provocado la crisis de sectores enteros de la economía local, por lo cual las vastas áreas en que se ubicaban los grandes establecimientos industriales del fordismo fueron abandonadas. En otros casos, el traslado de actividades productivas —debido a la necesidad de cambios radicales en la organización del trabajo, en las tecnologías de producción y en la logística— también proporcionó a muchas ciudades la oportunidad de refuncionalizar grandes partes de la ciudad central. Como se señaló anteriormente, estos “vacíos” urbanos son la consecuencia de profundas y a veces dramáticas transformaciones económicas que, con la cancelación de miles de puestos de trabajo, llevaron a la pérdida de habilidades y conocimientos acumulados en el transcurso de décadas, lo que puso en crisis, además de a la organización productiva, a toda la organización social de la ciudad y de su territorio. Para las ciudades, entonces, estos vacíos son un problema. Pero, al mismo tiempo, ya representan una parte de la identidad de la propia ciudad, y se trata de un patrimonio de bienes y raíces que, además de histórico, puede representar una extraordinaria ocasión para repensar la ciudad en su conjunto. En los últimos 20 años, casi todas las ciudades europeas de cierta dimensión, incluidas París y Londres, realizaron o establecieron programas de recuperación a través de aquello que se llama los “grandes proyectos urbanos” (GPU) (Moulaert *et ál.*, 2003; IAURIF, 2007).

Los GPU son un modo nuevo de operar en y por la ciudad, no solo por parte de la planificación urbana sino en general por parte del gobierno local, con efectos importantes sobre la realidad económica y social, sobre el plan instrumental y sobre el institucional. Frente a la crisis económica y en un marco en el cual el Estado disminuyó su presencia, los gobiernos de las ciudades fueron empujados —se podría decir “obligados”— a asumir un rol más empresarial para intentar contrarrestar el declive económico de los territorios. Este es el sentido

principal del traslado, ocurrido en esta fase, desde el gobierno local a la gobernanza urbana. La actividad del gobierno local tenía que llevar a cabo las líneas políticas que la mayoría de los ciudadanos había elegido a través de las elecciones y, por lo tanto, una actividad dirigida al conjunto de los habitantes de la ciudad. En cambio, la gobernanza es el camino que los gobiernos locales debieron emprender para lograr movilizar a los actores económicos del propio territorio y, sobre todo, para atraer recursos del exterior. El *marketing* urbano, hasta su marcada articulación del *branding*, es la consecuencia más evidente y visible de este impulso hacia la competición (Vicari Haddock, 2010).

Para que tal movilización se realice, los objetivos deben ser compartidos. Eso significa garantizar un retorno interesante de las inversiones en breve, pero, en primer lugar, producir un cambio de los equilibrios políticos. Bajo los caracteres adquiridos por las economías urbanas de las ciudades europeas, fuertemente direccionadas a la producción de servicios, esto significa un desplazamiento de los equilibrios en favor de la renta, del capital inmobiliario con el sector de las construcciones que lo acompaña y del sector de los servicios. En este marco, la planificación urbanística pierde la dimensión redistributiva, que se constituye como parte fundamental de su razón de ser, y se convierte ante todo en instrumento de soporte para los actores económicos más fuertes y para la competitividad de las ciudades. A su vez, esto conduce inevitablemente al refuerzo de la atención hacia el tema de la accesibilidad y, por lo tanto, hacia el de las estructuras y el de los sistemas de transporte, por lo que se colocan en segundo plano otras urgencias y prioridades, antes que nada las de carácter social: casas, escuelas, hospitales, calidad de los espacios urbanos, acogida de los inmigrantes, etc.

Por GPU se entienden proyectos relevantes ya sea por su extensión física —la mayor parte de las veces, la recuperación de áreas industriales abandonadas— o por su capacidad de transmitir una nueva imagen de la ciudad, como fue el caso de la operación Guggenheim en Bilbao. Bajo este significado se incluyen, por lo tanto, porciones enteras de las ciudades, *waterfronts*, nuevos centros para oficinas..., y, sin embargo, también nuevos barrios residenciales, museos y salas de concierto. De

hecho, con el término GPU se hace referencia a aquellas operaciones que tienden a reconfigurar el espacio físico y/o inmaterial de la ciudad con el fin de relanzar o sostener el rol en el escenario de la competencia internacional.

Por su naturaleza de instrumentos de apoyo de la dinámica económica local, los GPU siguen caminos de elaboración particulares. En general, son empujados por grandes actores locales, como el gobierno municipal o de algún nivel superior y grandes empresas del sector privado. Solo una vez configurados los objetivos principales y las directrices de la intervención se busca obtener el apoyo de otros autores urbanos; entre otros, los habitantes. Si la planificación urbanística y, sobre todo, la planificación estratégica se basan en la idea de una identificación conjunta, participativa y, en consecuencia, compartida de las opciones para el futuro de la ciudad, los GPU se fundan en la implicación de solo una parte de los intereses urbanos, esencialmente de los económicos prevalentes, y en el supuesto de que la carrera por la competencia internacional no permite procesos largos de negociación entre los muchos y diversos intereses que se mueven en la ciudad.

Esto va de la mano con el hecho de que, frecuentemente, para la realización de los GPU se han adoptado procedimientos “excepcionales”, justificados en algún caso con la excepcionalidad del evento para el que fueron puestos en marcha, como juegos olímpicos, exposiciones internacionales o ferias mundiales. Tales procedimientos, que en algunos casos vieron como protagonista principal incluso al gobierno central, causaron también la suspensión de los mecanismos ordinarios de decisión y de la instrumentación de urbanismo en vigor, sustituidos por mecanismos *ad hoc*. En diversos casos, la responsabilidad de la intervención fue encomendada a departamentos, agencias y sociedades públicas o privadas creadas especialmente para este fin, y a las cuales se les concedieron privilegios particulares y amplios poderes para adquirir terrenos, adjudicar los trabajos y activar mecanismos financieros específicos.

Los GPU son un modo de revalorizar las porciones de la ciudad sobre las cuales se realizan. Si bien la primera gran operación del

mejoramiento urbano en Europa fue la de los Docklands de Londres, es la experiencia de Barcelona la que ha liderado el cambio de paso de las políticas locales como respuesta a la globalización. La regeneración conducida bajo el signo de los juegos olímpicos tuvo el objetivo de reequipar a la ciudad frente a los nuevos escenarios internacionales que se preveían, entre otras cosas produciendo nuevas centralidades, desde la Villa Olímpica o el Fórum de las Culturas a la más reciente plaza de Europa (Borja, 2010). En los años sucesivos, prácticamente todas las ciudades europeas de cierta dimensión se movieron con la misma óptica, y en alguna medida también algunas de la ex-Europa del este: pasaron de una planificación estratégica (o afirmada como tal) a políticas que aspiran a una diferente colocación de la ciudad dentro del escenario internacional o, cuando menos, europeo, a través de proyectos de regeneración y del mecanismo de los GPU.

Pero los GPU van mucho más allá del objetivo de la revalorización de los suelos y de la valorización inmobiliaria. Este modo de intervenir en la ciudad es en realidad un mecanismo para construir y pactar alianzas entre grupos de interés económico y social que están dentro de los mecanismos de la globalización y que en general se mueven en circuitos de actores y capitales supranacionales. En este sentido, los GPU se vuelven ocasiones/instrumentos/motores para estructurar una diversa formación social urbana, un reposicionamiento de los poderes económicos (o la consolidación de aquellos existentes), nuevas relaciones en el ámbito público/privado y la adopción de una instrumentación política y técnica especial, proceso en el cual los “expertos” de la ciudad y del territorio —urbanistas, economistas, arquitectos, ingenieros...— juegan un rol muy relevante. Los GPU han frecuentemente representado “un vehículo para asentar medidas de excepcionalidad en los procedimientos de la planificación y de la política [...] como parte de una ‘Nueva Política Urbana’ neoliberal” (Swyngedouw *et ál.*, 2002).

La construcción de un espacio europeo dio inevitablemente un fuerte impulso a este tipo de políticas urbanas. Desde hace tiempo, la Unión Europea pone atención al hecho de que las ciudades deben volverse siempre más competitivas: “Solo aquellas ciudades que son

capaces de desarrollar servicios con una alta calidad y que poseen buena dotación de infraestructura pueden [...] atraer actividades que tienen un futuro viable y un gran valor agregado”, sin lo cual las repercusiones son demasiadas elevadas en términos de polarización, desocupación y desintegración del tejido social (European Commission, 1997). Desde mediados del 2000, cuando la crisis económica comenzó a producir sus efectos, la Unión Europea dirige su atención casi exclusivamente a dos cuestiones: el desarrollo económico y el empleo; por lo tanto, a las capacidades de las ciudades de poner en marcha políticas urbanas para atraer nuevas ocupaciones e inversiones, en primer lugar aquellas ligadas a la innovación y al conocimiento (European Commission, 2005).

Los GPU se insertan plenamente en esta dirección y voluntad, pero inevitablemente generan exclusión y fragmentación (Moulaert *et ál.*, 2003). Por su misma naturaleza, solicitan concentrar las inversiones en partes limitadas de la ciudad, por lo que se consolidan de esta forma desequilibrios existentes o se producen nuevos. En cambio, a diferencia de la ciudad norteamericana, la de la colonización y, frecuentemente, también la de la poscolonización —donde la *zonig* (zonificación) y el plan de urbanismo tienen como objetivo la producción de las diferencias—, la ciudad europea en cuanto expresión autónoma de la sociedad local tiende siempre a buscar reducir los desequilibrios internos y a responder a las necesidades de todos sus habitantes. Por esto, los GPU son un nuevo evento para la ciudad europea y un modo inusitado de pensar el futuro.

El impacto que los GPU tienen sobre las jerarquías de los espacios urbanos y metropolitanos aún no puede ser plenamente evaluado. La realización de la mayoría de los GPU data de un corto tiempo o está todavía en curso. También, como la estructura espacial reacciona a la inclusión de nuevos polos de actividad, depende de los contextos individuales, que, en Europa, como se señaló anteriormente, se caracterizan por una larga historia y por tejidos económicos, caracteres y referencias culturales de la sociedad urbana muy distintos. Además, a causa del mecanismo de decisión “excluyente” que caracterizó su elabora-

ción, muchos GPU debieron ser cambiados significativamente por las resistencias encontradas en una parte de aquellos actores cuyos intereses no estaban mínimamente atendidos; en primer lugar, los habitantes.

En cuanto fenómeno político y social antes que económico, la ciudad nunca alcanza un punto de equilibrio “definitivo”. La ciudad es un objeto en constante cambio por las tensiones que se producen entre diferentes intereses, inevitablemente en competición y en conflicto. Reconocer algunas partes de la ciudad como “centrales”—sea la ciudad histórica o la de los grandes proyectos de regeneración de estos años—respecto a otras “periféricas” significa afirmar la existencia de diferencias y desequilibrios, sin por esto asignarles un valor negativo. Para la ciudad europea, la ciudad central, como consecuencia de las estratificaciones ocurridas en el tiempo de la historia y estrechamente ligadas a la construcción cultural que la ha acompañado, es un recurso, mas no un problema. Por esto, en la Europa de las ciudades, la resistencia a modificaciones significativas en la jerarquía del espacio urbano es extremadamente fuerte y no admite el apareamiento de otras centralidades.

Bibliografía

- Amin, A. y N. Thrift (2002). *Cities: Reimagining the urban*. Oxford: Blackwell.
- Ascher, F. (2002). *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. París: L'Aube.
- Bagnasco, A. y P. Le Galès (eds.) (1997). *Villes en Europe*. París: La Découverte.
- Balbo, M. (1999). *L'intreccio urbano. La gestione nella città nei paesi in via di sviluppo*. Milán: Franco Angeli.
- Benevolo, L. (1993). *La ciudad europea*. Barcelona: Crítica.
- Borja, J. (2010). *Llums i ombres de l'urbanisme de Barcelona*. Barcelona: Empúries.
- Bourdin, A. (2005). *La métropole des individus*. París: L'Aube.
- Boyer, J. C. (2003). *Les villes européennes*. París: Hachette.

- Calabi, D. (2010). "Historic centres. Since when are they an issue?". *Rivista di Scienze del Turismo*, N.º 2: 75-92.
- Dupuy, G. (1998). *El urbanismo de las redes. Teorías y métodos*. Barcelona: Oikos-Tau.
- European Commission (1997). *Towards an urban agenda in the European Union*. Communication from the Commission. Bruselas.
- European Commission (2005). *Cities and the Lisbon agenda: Assessing the performance of cities*. Directorate-General Regional Policy. Bruselas.
- Gualini, E. (2010). "Governance, space, and politics: Exploring the governmentality of planning". En *The Ashgate research companion to planning theory. Conceptual challenges for spatial planning*, J. Hillier y P. Healey. Farnham, Reino Unido/Burlington, EE. UU.: Ashgate.
- Guidoni, E. (1981). *La città dal medioevo al rinascimento*. Roma/Bari: Laterza.
- Häussermann, H. y A. Haila (2005). "The European city: A conceptual framework and normative project". En *Cities of Europe: Changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*, Y. Kazepov (ed.). Oxford: Blackwell.
- Hohenberg, P. M. y L. H. Lees (1985). *The making of urban Europe. 1000-1950*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- IAURIF (2007). "Large-scale urban development projects in Europe". *Les Cahiers*, N.º 146.
- Kaelble, H. (2000). "La ville européenne au XX^e siècle". *Revue Économique*, N.º 2: 385-400.
- Le Galès, P. (2002). *European cities, social conflicts, and governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lévy, J. (1999). *Le tournant géographique*. París: Belin.
- Moulaert, F., A. Rodríguez y E. Swyngedouw (2003). *The globalized city: Economic restructuring and social polarization in European cities*. Nueva York: Oxford University Press.
- Smailes, A. E. (1962). *The geography of towns*. Londres: Hutchinson University Library.

- Swyngedouw, E., F. Moulaert y A. Rodríguez (2002). "Neoliberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy". *Antipode*, Vol. 34, N.º 3: 542-577.
- Vicari Haddock, S. (2010). *Brand building: The creative city*. Florencia: Firenze University Press.

La metamorfosis del concepto de ciudad en tiempos de globalización: El caso de Ámsterdam

Willem Salet*

Introducción: Transformación urbana en Europa (1980-2000)

A principios de los 80, los geógrafos económicos empezaron a advertir sobre el poder nivelador de la economía de la información en despliegue. Mientras los sectores de servicios avanzados se habían vuelto más y más dependientes del intercambio de información y mientras, al mismo tiempo, las condiciones tecnológicas de la economía de información moderna habían permitido una comunicación electrónica muy barata e independiente de un lugar, casi sin limitaciones, los geógrafos económicos empezaron a discutir el surgimiento de una “economía libre” que había superado las condiciones limitantes y las inequidades de tiempo y espacio. Esto, sin embargo, era solo en los primeros años de una nueva época de tecnología de la información moderna. Pronto, un río de estudios empíricos empezó a demostrar que la comunicación electrónica no solo reproducía las inequidades existentes de la organización espacial económica, sino que

* Es profesor de Planeamiento Urbano y Regional en la Universidad de Ámsterdam, en la que dirige el programa de Planificación, Instituciones y Transformaciones Territoriales. Se ha especializado en estudios comparativos sobre ciudades y en planeamiento urbano. Ha publicado libros y artículos científicos en esta línea. Fue presidente de la Asociación de Escuelas Europeas de Planificación (AESOP, por sus siglas en inglés), y actualmente dirige el Grupo de Expertos de la misma asociación.

agrandaba las diferencias existentes entre las economías regionales por sus diferentes posiciones en las redes económicas internacionales.

Saskia Sassen demostró la emergencia de nuevas redes globales jerárquicas en los servicios financieros; Manuel Castells demostró la demora estructural de economías completas (como la economía rusa) por la interconectividad defectuosa con las redes internacionales de la economía de la información; y, de manera más genérica, los geógrafos económicos empezaron a medir las diferentes posiciones de las economías urbanas y regionales en las redes internacionales (Sassen, 2001; Castells, 1996; Doel *et ál.*, 2002; Taylor, 2003). La llegada de nuevas condiciones tecnológicas no había traído un campo de juego igualitario, sino que la nueva tecnología en sí se enraizó en las relaciones económicas prevalentes. Las economías regionales fueron condicionadas hacia direcciones divergentes: algunas regiones fueron muy bien posicionadas en las nuevas redes internacionales, otras se tornaron aún más aisladas por el crecimiento dinámico de las regiones mejor posicionadas. En Alemania, Frankfurt y Múnich estuvieron involucradas exitosamente, pero las regiones de Berlín y Leipzig estaban encogiéndose. En Italia, Milán y las regiones del norte florecieron, pero las regiones al sur de Roma estaban quedándose atrás. París estaba dentro; Marsella, fuera; etc. Solo en la segunda mitad de los 90 algunas de las periferias lograron recuperarse (ESPON, 2006). La internacionalización de las relaciones económicas se vio acelerada considerablemente por la liberalización de los sistemas políticos y, en Europa, por la eliminación de las fronteras nacionales y el rol creciente del sistema político, con sus bases en el liberalismo económico y la legislación competitiva.

El proceso de reajuste también penetró las condiciones sociales de las regiones metropolitanas en Europa en el transcurso de los 80 e inicios de los 90. Tal vez la tendencia más llamativa fue la creciente individualización. La economía floreciente había traído nuevo bienestar y prosperidad a la población. Ciertamente, en regiones económicas exitosas, las ciudades empezaron a recuperarse de las dificultades sociales y económicas de los 70 y principios de los 80. Las cifras de desempleo

y pobreza descendieron y los procesos de individualización fueron avivados por mayores oportunidades de ahorro y gasto. Las regiones económicas florecientes mostraron mayor especialización y más movilidad en los mercados laborales (que habían estado bloqueados en años pasados) y movilidad social en los mercados de vivienda. El apogeo del liberalismo económico durante los 90 estuvo acompañado por tendencias de comportamiento social expansivas, si no excesivamente consumistas. Las prósperas condiciones sociales y económicas rindieron una mayor expansión del espacio urbano. La escala y el alcance de los espacios urbanos en Europa se expandieron significativamente entre 1980 y 2000, tanto en las redes funcionales como en el uso del espacio territorial. Las regiones urbanas ocuparon más y más espacio que las regiones no urbanas. En el uso de los espacios urbanos, los estilos de vida individualizantes se volvieron más dominantes, no solo en la suburbanización residencial, sino también en las actividades individualizadas y, consecuentemente, en la asignación de rutas individualizadas. Agregada a un nivel mayor, la más impresionante manifestación de la individualización en progreso es el crecimiento de comunidades cercadas, lo que representa la tendencia de los grupos con características homogéneas a aislarse de los riesgos del mundo exterior. La globalización de las actividades económicas y la individualización de las tendencias sociales van de la mano en las regiones urbanas de la Europa de los 90 (Beck *et ál.*, 1994; Ascher, 1995; Bourdin, 2005; Salet, 2009).

El desarrollo dinámico de los centros sociales y económicos tuvo un impacto dramático en la configuración espacial de las grandes ciudades en el continente europeo. La expansión de las ciudades no fue en sí tan dramática; las ciudades europeas se habían expandido desde el inicio de la Revolución industrial, en la segunda mitad del siglo XIX. Como regla general, sin embargo, esta expansión siempre había sido lo más compacta posible y radiaba desde la ciudad central, como centro de la constelación espacial, hacia fuera. El liberal Reino Unido y (desde los 60) Bélgica eran excepciones conocidas a estas políticas espaciales de contención urbana, pero aun allí había todavía un gran contraste con la amplia suburbanización de las ciudades estadounidenses (Hall *et ál.*, 1973).

En muchos países europeos, las políticas de contención eran sostenidas por el gobierno central, pero, aun así, las ciudades grandes invirtieron muchos esfuerzos para prevenir que el crecimiento urbano se fugara en patrones de descentralización y suburbanización. Estimularon el desarrollo urbano compacto y la descentralización concentrada de la tierra residencial, pero tuvieron mucho interés en mantener las verdaderas actividades urbanas (especializaciones económicas e instalaciones regionales) dentro del núcleo de la ciudad para mantener la vitalidad de las ciudades centrales.

El dominio tradicional de la configuración espacial centrada en la ciudad empezó a derrumbarse desde inicios de los 80. Gradualmente, los procesos de suburbanización regional aumentaron. Aún más problemática para las ciudades centrales fue la muy selectiva naturaleza de la migración. Las asimetrías sociológicas entre la ciudad nuclear y las periferias suburbanas más prósperas habían crecido y resultado en una fiera competencia entre las aspiraciones de la ciudad central y el desarrollo suburbano. Las ciudades centrales estaban mejor equipadas para alojar a los pequeños hogares (familias de una o dos personas en apartamentos). Las familias con hijos que podían costearse vivir lejos de la ciudad partieron. Las clases medias emigraron. Además, grandes cantidades de migrantes económicos, usualmente con pocas destrezas laborales y pobremente educados para el mercado laboral occidental, se trasladaron a las ciudades centrales con sus grandes reservas de vivienda barata. Las ciudades grandes entraron en fuerte competencia con las municipalidades circundantes (que atrajeron más prosperidad y construyeron un ambiente residencial muy selectivo) y, como resultado de las políticas de contención urbana a largo plazo, dependieron en mayor grado de la intervención de niveles más altos de gobierno. El gobierno central apoyó a las ciudades nucleares con programas de compensación para vivienda social, beneficios sociales, oficinas de trabajo, educación, renovación urbana, etc. Apoyadas por gobiernos centrales o regionales, muchas ciudades también empezaron reformas administrativas al nivel ciudad-regional, apuntando a la regionalización y, por lo tanto, a la ecualización del ingreso fiscal de la ciudad pobre y las áreas prósperas circundantes.

Las iniciativas para la reforma administrativa resultaron en algunos experimentos (por ejemplo, en Dinamarca, alrededor de Copenhague; en el Reino Unido, alrededor de las grandes ciudades; en los Países Bajos; en Francia), pero a la larga estos fracasaron en todos lados. La distribución regional no es un mecanismo muy exitoso para organizar la acción colectiva mientras las ganancias van a un lado y los costos, a otro. Además, los programas de compensación de los gobiernos nacionales no trajeron alivio estructural a las ciudades nucleares, porque la apertura de las fronteras nacionales y el aumento en competitividad internacional urgieron a los Estados a cortar sus presupuestos internos. Así que, en los 80, la posición de las ciudades en Europa era extremadamente frágil: sus condiciones sociales y económicas estaban erosionándose, las asimetrías sociológicas (y las consecuentes rivalidades) con las áreas circundantes estaban aumentando, la dependencia creciente en el apoyo nacional estaba igualada por la necesidad de cortar el presupuesto nacional, y la bien establecida doctrina de planificación de contención urbana fue pulverizada en la olla de presión de las fuerzas en competencia.

El resultado de este proceso fue más desarrollo urbano descontrolado y no planificado en regiones urbanas, y una mayor urbanización descentralizada en áreas regionales más amplias. Las fuerzas sociales y económicas abrieron su propio camino atravesando las barreras de los planes espaciales locales y haciendo uso de la fragmentación del sector público en áreas metropolitanas. La globalización y el surgimiento de la época empresarial a principios de los 90 aceleraron el proceso de expansión urbana descontrolada. Los planes urbanos no pudieron dar cabida a la fuerte presión del crecimiento urbano y las fuerzas del mercado requirieron sitios nuevos y adicionales para asentamientos en expansión. La periferia urbana se convirtió en un punto caliente para el nuevo desarrollo económico especializado: centros especializados de oficinas, nuevos sitios especializados para centros financieros y oficinas matrices, parques temáticos para servicios económicos, terminales concentradas para logística y distribución, etc.

Los nodos de accesibilidad externa (aeropuertos, autopistas) en el filo de las ciudades se convirtieron en lugares de atractivo económico,

pues evitan la congestión de las ciudades nucleares y ofrecían la disponibilidad de espacio para actividades especializadas a gran escala. Por primera vez en el siglo XX, las actividades económicas empezaron a descentralizarse por amplias áreas regionales y empezaron a desarrollarse autónomamente, y ya no dirigidas por las oficinas matrices económicas en el núcleo urbano. Además, instalaciones especializadas como grandes hospitales, lugares de educación superior y nuevos espacios regionales de consumo especializado, deporte y entretenimiento (como campus universitarios, centros comerciales especializados y megasalones, centros de muebles, *outlets*, etc.) comenzaron a esparcirse por la región. También los espacios sociales se regionalizaron y esparcieron en una variedad de áreas residenciales homogéneas (localmente homogéneas y regionalmente heterogéneas, como un mosaico). Finalmente, el panorama de la región urbana también cambió dramáticamente. El por mucho tiempo establecido contraste entre los espacios urbanos densamente constituidos y los paisajes abiertos circundantes se convirtió en un paisaje cultural mixto de actividades rurales y urbanas, altamente fragmentario y polarizado por espacios especializados completamente diferentes.

El proceso de transformación urbana de las ciudades europeas está bien documentado en la literatura urbana. En Francia, los sociólogos François Ascher y Alain Bourdin (y, con respecto a gobernanza urbana, Bernard Jouve y Christian Lefèvre) analizaron lo que llamaron la emergencia de la “metápolis” (Ascher, 1995; Bourdin, 2000; Jouve y Lefèvre, 2002). En Alemania, arquitectos paisajistas como Tom Sieverts y Ursula Stein analizaron el surgimiento de la ciudad “en medio” (*Zwischenstadt*) (Sieverts, 2003; Sieverts *et ál.*, 2005; Stein, 2005) y Benz y Fürst (2002) estudiaron los procesos de gobernanza. En Italia, Alessandro Balducci empezó a diseñar la periferia urbana (Balducci, 2003) y el paisajista Andreas Kipar empezó a reverdecir el nuevo paisaje lunar de “Rurisville”. En el Reino Unido, Asha Amin y Nigel Thrift analizaron el significado multicapa de los espacios urbanos en tiempos de reajuste de escala (Amin y Thrift, 2002), y Patsy Healey analizó los nuevos retos de la gobernanza urbana en ciudades en transformación

(Healey, 2006). Para resumir el proceso general de transformación de las ciudades-región europeas durante los 90 (que se estabilizarían, si no detendrían, en la primera década del nuevo siglo por la crisis financiera y económica mundial), la mayoría de los observadores urbanos concuerdan en las siguientes tendencias cruciales:

- Expansión en la escala de la urbanización versus las regiones rurales no urbanas.
- Nuevas jerarquías e inequidades interregionales de las economías regionales en las redes internacionales, y nueva competencia interregional.
- Descentralización de las economías e instalaciones urbanas dentro de los espacios regionales agrandados, lo que resulta en espacios urbanos desperdigados o, al menos, multicéntricos.
- Ordenamiento de nuevos espacios urbanos a través de actividades funcionales especializadas: espacios monofuncionales especializados con respecto a la producción y el consumo (varias ramas económicas, instalaciones sociales, entretenimiento, deporte); algunos autores incluso hablan de polarización social de los espacios urbanos a causa de las crecientes diferencias entre los espacios locales especializados.
- Ordenamiento de espacios sociales y residenciales en un set diferenciado de espacios localmente homogéneos.
- Fin del contraste entre la jerarquía nuclear urbana y la periferia urbana.
- Fin del contraste entre espacios urbanos densamente contruidos y paisajes verdes abiertos, y surgimiento de paisajes urbanos regionales fragmentarios.
- Falta de apoyo institucional e identificación con el concepto emergente de la ciudad-región.

El patrón espacial económico cambiante en la ciudad-región de Ámsterdam

¿Cómo se desarrolla la transformación urbana en Ámsterdam? Ámsterdam había sufrido severamente en los 70 y 80 por la creciente asimetría sociológica con la región circundante. En todos los aspectos, la región circundante estaba desempeñándose mejor que la ciudad nuclear: más problemas sociales y económicos estaban concentrados en la ciudad nuclear y más potencial social y económico impulsaba a los alrededores. El Consejo Científico de los Países Bajos para las Políticas de Gobierno observó esta sociología urbana asimétrica sobre una completa selección de actividades urbanas: la economía, el mercado laboral, la distribución de ingresos, el nivel de desempleo, la educación, la vivienda, las características de emigración e inmigración, la dependencia de los subsidios nacionales...; incluso la salud de la población urbana estaba en peor condición en la ciudad nuclear que en el área circundante (Netherlands Scientific Council for Government Policy, 1990). No es una sorpresa que las grandes ciudades se sintieran colocadas en una posición muy competitiva con las municipalidades directamente circundantes. Las grandes ciudades demandaron una y otra vez más apoyo de parte del gobierno central y también exigieron el establecimiento de nuevas administraciones urbano-regionales para igualar las asimetrías con sus vecinos. Ambos remedios asumidos fracasaron y, alrededor de 1990, la ciudad de Ámsterdam estaba extremadamente preocupada con la erosión en curso de la economía urbana.

Las oficinas centrales financieras y legales y otros servicios especializados en la ciudad nuclear estaban agrandando su escala y requerían más espacio y mejor accesibilidad para sus economías crecientes, necesidades que no podían ser satisfechas en la compacta área central. Exploraron activamente estrategias de salida. Contrarrestando esta tendencia, los planificadores municipales, en cooperación con algunos socios del sector privado, iniciaron la planificación de un distrito central de negocios (DCN) completamente nuevo en el corazón de la ciudad nuclear: detrás de la Estación Central, directamente adjunto al

distrito histórico de los canales. El arquitecto estelar internacional Rem Koolhaas fue invitado a crear un plan para el nuevo DCN. Fuera por su *glamour* de megatamaño o simplemente por la naturaleza rebelde de los ciudadanos de Ámsterdam, la opción del DCN parecía tornarse extremadamente controversial. Mientras tanto, ABN AMRO, el mayor banco del país (en esa época), no estaba preparado para esperar y movió sus oficinas centrales hacia la carretera del anillo urbano en la periferia de la ciudad. La ciudad estaba atrapada en una especie de situación de chantaje: los grandes bancos amenazaban con abandonar la completamente si no se les permitía asentarse en la carretera del anillo urbano de la periferia. Los planificadores de la ciudad cedieron y abandonaron las ambiciones de un nuevo DCN en la ciudad nuclear definitivamente después de perder el referéndum sobre el Plan Koolhaas en 1984.

El éxodo de las matrices financieras, seguido por los servicios legales y otros servicios avanzados, es el indicador más simbólico de la configuración espacial económica de la región de Ámsterdam en los 90. Volando en las alas de la globalización y la telecomunicación, la economía regional de Ámsterdam estuvo en auge durante casi toda la década. Los tres magnetos de la economía regional empezaron a crecer explosivamente de manera simultánea. El primero de los tres complejos económicos era la industria relacionada al aeropuerto, con sus servicios avanzados y logística, centrada alrededor del aeropuerto internacional de Schiphol (uno de los más grandes de Europa).

El segundo complejo de economía regional rápidamente creciente era el sector de servicios legales y financieros. Este se concentró en el anillo sur de la ciudad, entre la ciudad nuclear y el aeropuerto internacional. Aquí, el área llamada "Eje Sur" de Ámsterdam creció en solo diez años de un punto periférico al sitio más importante de oficinas en todo el país. Muchos servicios legales, actividades financieras y funciones de oficina central se trasladaron de otras partes del país al Eje Sur de Ámsterdam. El Eje Sur se convirtió en el nodo de comercio y servicios internacionales.

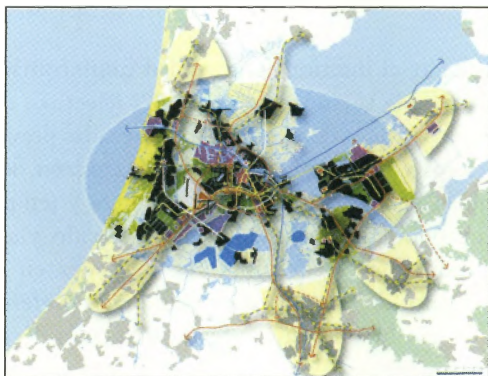
El tercer pilar económico de la economía regional fue la mayor sorpresa. Era la economía cultural en auge, que se apropió de los espacios históricos de la ciudad central. Mientras los planificadores urbanos habían fracasado en concretar un nuevo DCN modernista en la ciudad central y tenían una mayor erosión económica, de manera completamente inesperada un nuevo tipo de economía (nueva al menos en esta intensidad y en este volumen) emergió en los flujos de internacionalización y de creciente prosperidad en las clases medias (con su alto nivel de consumo). El surgimiento de la economía cultural devolvió la misma cantidad de trabajos a la ciudad nuclear que los que esta había perdido al salir los servicios financieros y legales: ¡entre 60 mil y 80 mil trabajos!

El rol de los planificadores fue relativamente modesto en esta espectacular metamorfosis social y económica del espacio urbano. Los planificadores ya estaban contentos de cumplir con las gigantescas demandas de los usuarios económicos finales, no estaban en la posición de guiar el desarrollo explosivo. La nueva especialización y redistribución del espacio económico fue propulsada primeramente y sobre todo por fuerzas espontáneas del mercado. Las oficinas en crecimiento (no solo por la economía en expansión, sino también por varias rondas de fusión de servicios) ya no podían acomodarse en la ciudad histórica. Al mismo tiempo, la nueva economía cultural estaba anidando con entusiasmo en los espacios libres de la ciudad histórica. El grano fino de la ciudad histórica parecía posibilitar esta adaptabilidad formidable de las actividades urbanas en espacios urbanos muy compactos.

Mientras que la calidad de diseño urbano de la ciudad central histórica era reconocida en la Lista de Patrimonio Mundial de la Unesco (eventualmente en el 2010), el uso de espacios históricos experimentó una metamorfosis estructural. Una vez más, la infraestructura histórica, con su marco diverso de canales en forma de media luna, calles laterales estrechas y encrucijadas, y su escenario urbano densamente construido demostraron poder adaptarse a las cambiantes condiciones económicas y sociales. Para las oficinas de arquitectura y de impresión y las nuevas ramas de servicios telefónicos, diseño de juegos, producción

musical, diseño gráfico, servicios de comunicación, producción visual, etc., no era un problema reutilizar las pequeñas y medianas oficinas que se vaciaban en la histórica estructura urbana. Al contrario, este contexto urbano en particular es considerado como un activo adicional a su tipo de productividad y estilo de vida. La economía cultural creció tan explosivamente que nuevos procesos de represión dentro de este sector económico específico empujaron a los segmentos más bajos y principiantes de la actividad cultural a áreas periféricas. Los empresarios culturales y artistas novatos tuvieron que trasladarse a los sitios industriales finales en la periferia de la ciudad, a orillas del río IJ, y también se adentraron en la región circundante e incluso la sobrepasaron.

Mapa 1
Desarrollo regional de Ámsterdam



Además, el uso social de los espacios urbanos y regionales cambió considerablemente, no solo por las tendencias de individualización y migración selectiva, sino también a causa de la fluctuación de los precios del uso de tierras. En medio de los florecientes 90, la ciudad nuclear había entrado en demanda nuevamente después de sus problemas en las dos décadas previas. El uso del espacio se había vuelto muy selectivo. Las propiedades privadas se volvieron extremadamente caras en la ciudad nuclear (lo que hizo al espacio residencial aún más caro que el

espacio económico!) y fue gracias a la reserva considerable de viviendas de las asociaciones de vivienda social que parte del mercado inmobiliario permaneció accesible (en largas listas de espera) para gente con ingresos bajos y medios. Aun en el distrito histórico de canales hay mucha vivienda social (no en los canales, sino en las calles laterales entre ellos). Solo la presencia de asociaciones de vivienda social institucionalmente bien establecidas evitó que la ciudad histórica se aburguesara y se tronara en un museo para visitantes y en un área residencial muy selectiva para unos pocos felices, como sucedió en muchas otras ciudades históricas en la época liberal de los 90 (léase Praga, Venecia o París). Sin embargo, también en Ámsterdam la tendencia fue selectiva, aunque más gradual, en particular en el sector privado, pero también dentro del sector de vivienda social, que tuvo que vender algunas partes atractivas de su reserva de vivienda por las políticas liberalizadas.

Como resultado, el interior de la ciudad cambió más y más hacia una parte específica de la ciudad con patrones selectivos de uso, en vez de los conocidos patrones de uso mixto de décadas previas. Los especialistas financieros y legales habían dejado el corazón de la ciudad, y también lo habían hecho los especialistas médicos y (en parte, incluso) educativos. La proporción de visitantes había crecido, y así lo hicieron también los productores y consumidores culturales, en particular los segmentos avanzados de estas categorías culturales profesionales.

El patrón de uso urbano ha cambiado más en la década de los 90 que en muchas anteriores. La economía regional está descentralizada, con nuevas concentraciones repartidas por la región, que por lo general son de gran escala y monofuncionales. Los espacios públicos, las instalaciones y los lugares de reunión están siendo típicamente internalizados en estas fortalezas modernas y especializadas de actividad monofuncional. El nuevo complejo de hospital tiene su propio centro comercial para personal médico, pacientes y visitantes. El campus universitario tiene sus propias instalaciones (para compras y deportes), el aeropuerto desarrolló el complejo de la ciudad aeroportuaria y los espacios de oficina especializados y las oficinas centrales en el Eje Sur

de Ámsterdam ocultan las instalaciones más especializadas del país (estudios de televisión, restaurantes de primera línea, complejos deportivos, etc.). Pero esto no es accesible al público en general: es un espacio público privado y una instalación pública privada, internalizada y cerrada con patrones monofuncionales de uso de la tierra. Concluimos que la región de Ámsterdam es una ilustración clara del cambio drástico de las ciudades bajo las condiciones de la globalización. Todas las características que fueron tipificadas en la sección previa con respecto a la transformación en proceso de la ciudad pueden encontrarse en este prototipo de ciudad global: la regionalización y el reajuste de escala de las actividades urbanas, la descentralización física, la especialización de patrones sociales y económicos, y el ordenamiento en espacios altamente diferenciados de uso monofuncional y homogéneo.

La agenda para la ciudad cambiante

Ámsterdam y su región aprovecharon mejor las condiciones cambiantes en el planeta que muchas otras regiones urbanas, a causa de la composición multicultural de la población y del patrón internacional de la economía de comercio y servicios. Sin embargo, también experimentaron efectos negativos. A través de todos los 90, el crecimiento de la nueva región urbana fue impetuosa; se estabilizó y estancó solo bajo la crisis financiera internacional diez años después, pero no en un estado balanceado y cristalizado. En realidad, el cambio estructural de la ciudad generó una nueva agenda que no está aún resuelta. En general, podemos resumir la presente etapa de transformación urbana de la siguiente manera: la economía y los cambios sociales son el motor de un proceso de urbanización completamente nuevo, que adapta el entramado urbano en una configuración regional de varias capas; la planificación espacial sigue este cambio a cierta distancia —no muy bien preparada y ciertamente sin anticipar ni guiar las fuerzas espontáneas de la sociedad—; finalmente, los patrones institucionales de acción cívica y política están quedándose aún más atrás: la identidad de la ciudad

está todavía identificada en gran parte como un fenómeno de la etapa previa de urbanización en la que todas las actividades urbanas solían radiar del punto central de la ciudad núcleo. La posición jerárquica y la figuración compacta de la ciudad nuclear están aún profundamente institucionalizadas, no solo en la configuración de competencias del poder urbano, sino también en la forma de pensar de la población urbana. Bajo estas condiciones, las verdaderas coordenadas de la ciudad cambiante son adaptadas por las fuerzas instantáneas del mercado —a un nuevo nivel de escala—, lo que da forma de esta manera a la necesidad de coordinar la acción colectiva. Pero, al mismo tiempo, se vuelve más complicado hacer realidad la nueva agenda a causa de las instituciones retrasadas.

El surgimiento de la nueva agenda espacial para la ciudad regional puede ser epitomizada brevemente de la siguiente manera. El desarrollo de la economía urbana se ha convertido en una agenda regional con nuevos problemas de redistribución espacial. La economía en auge de los 90 estimuló el crecimiento económico en toda la región; también, el surgimiento de los tres complejos económicos concentrados (la economía relacionada al aeropuerto, el nuevo distrito financiero en el Eje Sur y la economía cultural de la ciudad histórica) fue el resultado de la coordinación espacial del mercado. Desde el 2001, sin embargo, en el período de estancamiento económico, el abandono del espacio de oficina descubre el patrón salvaje de esta explosión económica. Las oficinas surgidas a lo largo de las autopistas en la periferia urbana se convierten en espacios aislados de vacío y deterioro, por lo que pierden valor económico y esperan a ser demolidas o reconstruidas para un uso distinto. La gran sobreproducción de espacio de oficinas (más de tres millones de metros cuadrados de espacio vacío de oficina en la región de Ámsterdam, e incluso más espacio de oficina planeado) crea una nueva agenda para la redistribución del espacio económico entre las municipalidades de la región. Los tres espacios más avanzados y selectivos de la concentración económica probablemente mantendrán prioridad, tanto en las consideraciones políticas como en el mercado (todos estos tres espacios se estabilizaron, pero no

fueron severamente afectados en los años de regresión); no obstante, para muchos otros sitios de oficinas, una severa redistribución y limitación parecen inevitables.

El mercado urbano de vivienda se ha transformado en un mercado regional; un mercado, sin embargo, con grandes asimetrías de calidad y estatus residencial, diferentes patrones de ingresos de los hogares, composición demográfica desigual, etc. La planificación espacial no guiará (y ni siquiera será capaz de hacerlo) un desarrollo balanceado de las características del mercado de vivienda. La diferenciación en un mercado regional de vivienda no es un problema en sí. Se vuelve un problema para la planificación espacial solo si las concentraciones unilaterales de ciertas características toman tal nivel de intensidad y concentración que se vuelva difícil para las personas escapar de estas áreas (como en un gueto urbano), si partes de la ciudad se vuelven inaccesibles (como grandes enclaves de exclusividad) o cuando la distribución espacial de actividades es tan unilateral que se necesiten instalaciones desproporcionadas de transporte para llevar a la gente de sus hogares al trabajo.

Los guetos urbanos no existen en la región de Ámsterdam. Aun así, hay preocupaciones de segmentación creciente. La ciudad central de Ámsterdam tiende a volverse más exclusiva para hogares con ingresos bajos y moderados y también para familias con niños. Para la ciudad central es cada vez más difícil atar a enfermeras, policías y profesores al espacio urbano central. Depende de estrategias de intervención caducas para habilitar la vivienda para empleados de clase media baja. Rincones concentrados de hogares de bajos ingresos pueden esperarse en los años próximos en las áreas circundantes, pero aún están parcialmente dispersos. La falta de balance espacial entre las áreas de trabajo y las residenciales es ya un problema gigante. Al concentrar la expansión residencial en los alrededores septentrionales de Ámsterdam (en particular, en los nuevos pueblos de Almere y Zaanstad), y al concentrar la expansión de oficinas en las direcciones meridionales (Eje Sur y Schiphol), tanto los planificadores urbanos como el mercado han generado mucha movilidad extendida, que no es fácil de proveer para el transporte público.

La infraestructura es un gran problema a nivel regional para la ciudad. Todas las infraestructuras (tanto autopistas como líneas férreas) solían irradiar de la ciudad central de Ámsterdam. Sin embargo, al esparcirse las viviendas y el trabajo por un sistema regional, altamente desarticulado en agrupaciones de especialización y no físicamente concentrados en nuevos subcentros sino localizados de preferencia flexiblemente a lo largo de las autopistas, la radiación de infraestructuras a la ciudad central se vuelve parte de un problema más que de una solución. Tal como en otras regiones urbanas con un patrón radial histórico, los nuevos espacios residenciales y los lugares de trabajo en la región tendrán que ser interconectados por un tipo de redes de transporte tangencial, uniendo los ejes principales de urbanización regional en vez del centro. Requiere un salto de un patrón de infraestructura centrado en la ciudad a un nuevo tipo de transporte a nivel regional en forma de red. Tiene que estar conectado de manera multimodal con otras formas de transporte como las bicicletas (vías dedicadas para ciclistas, parques, etc.) y automóviles (parqueaderos alrededor de las estaciones). La planificación espacial debería invertir en la condensación del desarrollo espacial de manera más compacta alrededor de los nodos de las redes de infraestructura regional. El gran paso adelante del tradicional “centrarse en la ciudad” hacia un nuevo sistema de urbanidad de red podría tomar 30 años; no se llevará a cabo en un gran movimiento, sino que más bien consistirá de un gran número de decisiones incrementales, que se acumulen gradualmente en un nuevo patrón de red de una ciudad regional.

Finalmente, uno de los puntos más intrigantes en la agenda de la ciudad regional es el descubrimiento y la transformación de los paisajes culturales. La imagen tradicional de la ciudad contrastaba severamente con las áreas rurales verdes y vacías. Hoy en día, el involucramiento de los paisajistas se ha vuelto completamente diferente. En vez de amortiguar contra la expansión de la ciudad central mediante las famosas áreas verdes que solían rodear a muchas ciudades europeas (y que expresaban una clase de fortificación verde contra las ciudades, más que una sobresaliente belleza natural), hoy en día los arquitectos paisajistas tie-

nen que pensar respecto a la integración de las diferentes cualidades del ambiente construido y las cualidades del paisaje. Al abrumar la urbanización a los sitios rurales en el ambiente urbano, el reto para el paisajismo se ha convertido en cuestiones más matizadas y diferenciadas para integrar áreas de agua, áreas verdes más pequeñas y áreas urbanas especializadas. Nuevos paisajes culturales están surgiendo, mezclando la calidad de cualidades muy diferenciadas, actividades y funciones como viejas áreas industriales, nuevas áreas residenciales, fortificaciones históricas, pedazos de paisaje natural, etc. Las regiones embrionarias están buscando una nueva identidad y por esta razón establecen indicadores simbólicos que podrían perfilar la coherencia o la identidad de la región. Los paisajes culturales podrían unificar las diferentes cualidades de patrimonio, ambiente construido y paisajes fragmentados.

Fotografía 1
Fort aan de Klop



Con respecto al patrimonio urbano en la nueva región, dos zonas históricas únicas de fortificaciones militares y paisajes extensos rodean Ámsterdam, las famosas líneas de defensa acuáticas: la Nueva Línea de Defensa Holandesa, que se alarga al este desde Ámsterdam a lo largo del lago IJ, una zona de cinco kilómetros de ancho a lo largo de 80 kilómetros a través de la ciudad de Utrecht hacia el delta sur del país; y la llamada Stelling van Amsterdam, que circula a 20 kilómetros de distancia de la ciudad. Los típicos paisajes unidos y no construidos y las muchas fortificaciones históricas a lo largo de las dos líneas acuáticas de defensa tienen un muy fuerte potencial de marcar simbólicamente el surgimiento de nuevas regiones urbanas. La expansión de los espacios urbanos atraviesa estas líneas históricas y ya no tiene sentido descuidar la urbanización; al contrario, es crucial encontrar nuevas maneras para la sinergia creativa. Esto es solo para ilustrar el nuevo reto de los paisajes culturales. Hay muchos experimentos diferentes de paisajes recombinados de la ciudad, desde los nuevos experimentos de comida urbana hasta las nuevas aldeas urbanas en el agua de pólderes inundados y la reutilización y el diseño paisajístico de viejos complejos industriales en la región de Ámsterdam.

Gobernanza urbana: Red urbana en vez de la ciudad central

Los atractivos experimentos suaves de paisajismo cultural pueden ser necesarios para taclear el problema final en la agenda de la ciudad regional: el problema de crear nueva gobernanza urbana. Como se mencionó antes, la dimensión institucional del desarrollo urbano es la menos avanzada. Mientras que la verdadera regionalización económica y social de la ciudad continúa a grandes pasos, el escenario institucional está quedándose atrás. Los habitantes urbanos, los planificadores y los políticos no están completamente conscientes de que las variables del patrón de la ciudad han cambiado. Los arreglos políticos de poder y las prácticas de toma de decisiones no son adaptados inmediatamente a los nuevos requerimientos. La organización administrativa de la

región de Ámsterdam es muy fragmentaria (26 municipalidades, tres provincias, diversas juntas del agua, etc.) y las asociaciones no gubernamentales con una tarea pública usualmente no están organizadas a un nivel regional de escala (con la excepción de las asociaciones de vivienda social, que se están fusionando y reagrupando a nivel regional). Las organizaciones cívicas tampoco están organizadas a nivel regional (excepto un grupo de cabildeo ambiental). El mercado es organizado localmente, no a nivel regional. Las competencias políticas en los Países Bajos están centralizadas hacia el gobierno y parcialmente descentralizadas hacia las municipalidades. Las provincias tienen una posición intermediaria en las relaciones intergubernamentales; no están equipadas con un fuerte poder de implementación y —ciertamente en las áreas urbanizadas— la opinión de las provincias no tiene peso. Como resultado, la regionalización está fuertemente subcentralizada: el poder político, social y económico está organizado a nivel local y central, y los procesos de regionalización no están bien institucionalizados.

En la práctica, la regionalización está organizada de abajo hacia arriba como una forma de cooperación voluntaria entre las municipalidades. Obviamente, la ciudad de Ámsterdam es un jugador estratégico en esta red regional asociativa. El gobierno central reconoció las formas de cooperación intermunicipal y las empoderó ligeramente. Así, la descentralización, la asociación voluntaria y el débil apoyo por parte de organizaciones cívicas sociales y de mercado caracterizan el proceso de regionalización. Esto no es una misión imposible, pero ciertamente tampoco una garantía de que se guiará exitosamente la agenda regional desarrollada en la sección anterior. La ciudad central —angustiada de perder su centralidad y no muy deseosa de organizar la urbanidad en la región— es fundamental en esta área de gobernanza. En la práctica, en la última década se comprobó una exitosa cooperación respecto a una agenda de desarrollo conjunta: la necesidad de crear situaciones de ganancia para ambas partes y actuar de manera unida ante la competencia externa con otras regiones llevó al esfuerzo conjunto con respecto a la construcción de viviendas y al desarrollo económico. Además, los primeros pasos se definen en una planificación

conjunta de infraestructura. Sin embargo, es más fácil desarrollar situaciones regionales de ganancia para ambas partes en una era de crecimiento que planear redistribución de miseria en tiempos de contracción.

El problema final con respecto a la gobernanza urbana es la necesidad de moverse del actual nivel de trabajo de red en aglomeración urbana al nivel más alto de aglomeraciones por conjuntos ("conurbación urbana"). La región de Ámsterdam pertenece al Ala Norte de Randstad. El corredor Schiphol, Ámsterdam y Utrecht/Amersfoort son las partes más fuertes del país; esto podría explicar la fuerte presión del mercado en este eje de desarrollo económico y urbano. Para crear una estrategia de planificación espacial efectiva en este alto nivel regional de conurbación urbana, debe organizarse un nuevo nivel de gobernanza urbana. Hasta aquí, esto parece estar fuera de alcance. Para las grandes ciudades es atractivo y bastante viable organizar redes de abajo hacia arriba con municipalidades directamente adyacentes, pero lidiar a mayores niveles de escala y con otras aglomeraciones urbanas no solo requiere muchos esfuerzos sino que también cambia la orientación hacia el centro en configuraciones de red multidirigidas. Hasta aquí, la aglomeración de Ámsterdam y la aglomeración de Utrecht no han logrado llegar a un acuerdo sobre cooperación constructiva; se encargan de sus propias locaciones. Como resultado, la coordinación espontánea del mercado crea su propio camino y agranda la agenda para la región emergente.

En conclusión

El centro histórico de Ámsterdam resistió majestuosamente la globalización y la liberalización desde principios de los 80. La agitación de la economía internacional permitió que esta ciudad dinámica y bien conectada aprovechara completamente su población internacional y su economía de comercio y servicios internacionales; le permitió recuperarse de dos décadas de deterioro económico. Aunque el interior de la ciudad perdió una gran cantidad de los servicios especializados e insta-

laciones, fue bien compensada a través del crecimiento (inesperado) de la nueva economía cultural, que empataba idealmente con el grano fino del diseño urbano histórico. En retrospectiva, nadie lamenta el éxodo de los servicios financieros y las oficinas centrales, pero esto fue el resultado del poder espontáneo del mercado y no de la planificación deliberada. Mientras tanto, el concepto de ciudad cambió dramáticamente de un fenómeno urbano centrado en la ciudad a una configuración regional abierta y policéntrica caracterizada por la descentralización de actividades sociales y económicas altamente especializadas por todo el espacio urbano de la región. El centro histórico de la ciudad —el epicentro indiscutible del pasado— se ha vuelto solo uno de los bastante especializados espacios urbanos en el nuevo mosaico urbano regional.

El mercado acomodó el crecimiento de la economía regional en una nueva configuración economía espacial, lo que facilitó la concentración de tres complejos económicos internacionales: el relacionado al aeropuerto, el complejo legal y financiero (en la vía periférica sur de la ciudad) y la economía cultural (en el centro). También nuevas áreas residenciales e instalaciones especializadas fueron construidas al nivel de escala regional. Como resultado, las fuerzas sociales y económicas han convertido a la ciudad de Ámsterdam en una ciudad regional. Hay una gran agenda para la nueva ciudad, que va desde la redistribución de espacios económicos (por la gran sobreproducción de espacios de oficina) a problemas de accesibilidad de diferentes partes de la región, incluyendo el centro histórico, y más allá, abarcando desde el desarrollo espacial desigual, que resultó en movilidad extendida, a la necesidad de organizar un nivel de calidad completamente nuevo de organización de infraestructura y espacial en red a escala regional. El reto más emocionante es descubrir e inventar nuevos paisajes culturales como indicadores simbólicos y emocionales del nuevo espacio regional. La región de Ámsterdam tiene un muy interesante potencial de desarrollar nuevos paisajes culturales (por ejemplo, haciendo uso de las históricas líneas acuáticas de defensa).

La constelación actual de gobernanza urbana, sin embargo, no está aún preparada para enfrentar este reto con éxito. Se ha progresado algo

en la última década, pero solo muy gradualmente. Los mapas mentales de los habitantes urbanos y los políticos están todavía adaptados a la ciudad central del pasado. Los poderes políticos están centralizados o descentralizados, pero no diseñados para la nueva región. La organización social cívica y de mercado es también local o nacional en vez de regional. La ciudad central es aún poderosa para organizar una regionalización de abajo hacia arriba, pero no está deseosa de constituir nuevos espacios de centralidad urbana más allá de su propio epicentro. Las fuerzas del mercado se mueven ya a la más alta escala de regionalización, aunque desafortunadamente con su propio tipo de racionalidad. Este es el nivel de escala de conurbación urbana, que es la escala superpuesta de diferentes aglomeraciones urbanas. Los nuevos retos para la coordinación espacial de la vivienda, las oficinas y la recreación y para inventar un nuevo paisaje cultural están a este nivel de escala, pero necesitarán algo de tiempo para organizar la creatividad cívica y la inteligencia del poder público en este nuevo nivel de ciudad regional.

Bibliografía

- Amin, A. y N. Thrift (2002). *Cities: Reimagining the urban*. Oxford: Polity/Blackwell.
- Ascher, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. París: Odile Jacob.
- Benz A., y D. Fürst (2002). "Policy learning in regional networks". *European Urban and Regional Studies*, 9 (1): 21-35.
- Balducci, A. (2003). "Policies, plans and projects. Governing the city-region of Milan". *DISP*, 152: 59-70.
- Beck, U., A. Giddens y S. Lash (1994). *Reflexive modernisation. Politics, tradition and aesthetics in modern social order*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdin, A. (2000). *La question locale*. París: Presse Universitaire de France.
- Bourdin, A. (2005). *La métropole des individus*. París: L'Aube.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.

- Doel, M., J. Beaverstock, P. Taylor y P. Hubbard (2002). "Attending to the world: Co-efficiency and collaboration in the world city network". *Global Networks*, 2 (2): 96-116.
- ESPON (2006). "ESPON Atlas. Mapping the structure of the European territory". Disponible en <http://goo.gl/xbu8x>.
- Hall, P., R. Thomas, H. Gracey y R. Drewett (1973). *The containment of urban England*. Londres: Allen and Unwin.
- Healey, P. (2006). "Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning". *European Planning Studies*, Vol. 14, N.º 4: 525-546.
- Jouve, B. y C. Lefèvre (eds.) (2002). *Métropoles ingouvernables*. Dordrecht: Elsevier.
- Netherlands Scientific Council for Government Policy (1990). *Institutions and cities: The Dutch experience*. La Haya: SDU Uitgeverij.
- Salet, W. (2009). "Experimenting with new planning strategies under conditions of radical modernisation". *DISP*, 176: 39-46.
- Sassen, Saskia (2001). *The global city*. Princeton: Princeton University Press.
- Sieverts, T. (2003). *Cities without cities: Between place and world, space and time, town and country*. Londres: Routledge.
- Sieverts, T., M. Koch, U. Stein y M. Steinbusch (2005). *Zwischenstadt –inzwischen Stadt? Entdecken, begreifen, verändern. Querschnittsband der schriftenreihe Zwischenstadt*. Wuppertal: Müller+Busmann KG.
- Stein, U. (2005). "Planning with all your senses: Learning to cooperate on a regional scale". *DISP*, 162: 62-69.
- Taylor, Peter (2003). *World city network: A global urban analysis*. Londres: Routledge.

Centralidades en transformación y regeneración urbana en Bilbao

Arantxa Rodríguez* y Pedro Abramo**

Introducción

Bilbao ocupa el núcleo central de una metrópoli formada por 26 municipios situados a lo largo de las márgenes del estuario del Nervión, que integran una única área funcional urbana: el

* Es profesora titular del departamento de Economía Aplicada I en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Su área de investigación y docencia se centra en la relación entre los procesos de reestructuración económica y territorial y las estrategias de regeneración en áreas urbanas industrializadas. Las siguientes son algunas de sus publicaciones recientes: *Territorios inteligentes: Dimensiones y experiencias internacionales*, con M. Esteban, I. Ugalde y A. Altuzarra (eds.), Coruña, Netbiblo, 2008; “Innovación, competitividad y regeneración urbana: Los espacios retóricos de la ciudad creativa en el nuevo Bilbao”, con L. Vicario, *Ekonomiaz*, N.º 58, 2005; *Social innovation and territorial development*, London, Ashgate, 2009; *The globalized city. Economic restructuring and social polarisation in European cities*, con F. Moulaert y E. Swyngedouw (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2003; y “Neo-liberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the New Urban Policy”, con E. Swyngedouw y F. Moulaert, *Antipode*, N.º 21, 2002.

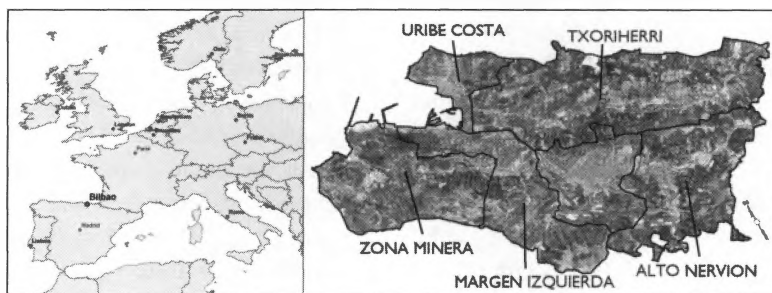
** Es profesor de Economía Urbana en el Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil. Ha sido galardonado con el Premio Haralambus (al mejor libro de economía de la Asociación Brasileña de Posgrado en Economía, 1998), el Premio Nacional de Política Urbana (1999 y 2001) y el Premio Milton Santos (2009) de la Asociación Brasileña de Planificación Urbana y Regional. Es director del Observatorio Inmobiliario y de Políticas de Suelo de la Universidad Federal de Río de Janeiro, en el que desarrolla

Bilbao Metropolitano¹. Con una población de alrededor de 900 mil habitantes, el Área Metropolitana de Bilbao (AMB) ocupa el quinto lugar, en número de habitantes, en la jerarquía de las áreas metropolitanas del Estado español, en un rango urbano inmediatamente inferior al de las dos grandes metrópolis del Estado, Madrid y Barcelona, y por detrás de Valencia y Sevilla. En términos económicos, la aglomeración urbana de Bilbao ha sido, desde mediados del siglo XIX, uno de los principales centros industriales del Estado y el nodo articulador de un amplio espacio económico regional. Sin embargo, en la década de los 70, el impacto de la crisis fordista y las dificultades de adaptación a las nuevas condiciones de la competencia globalizada provocaron un grave debilitamiento de la base productiva metropolitana y una pérdida significativa de funciones centrales y direccionales. Este proceso se ha visto frenado y, al menos parcialmente, revertido por la intensa dinámica de revitalización urbana registrada por Bilbao en las dos últimas décadas, lo que le ha permitido mantener la centralidad a escala tanto metropolitana como regional y estatal.

investigaciones relacionadas con la producción material de las ciudades, el mercado de vivienda y la informalidad urbana.

- 1 Como es habitual, existen diferentes clasificaciones de lo que se entiende por Área Metropolitana de Bilbao. En este texto, por razones de sistematización estadística, hemos adoptado la comarcalización utilizada por EUSTAT, el Instituto Vasco de Estadística, que agrupa 26 municipios. Sin embargo, desde el punto de vista funcional, el AMB se corresponde más efectivamente con la agrupación de municipios que aparece en la delimitación utilizada en la formulación del Plan Territorial Parcial (PTP) del Área Funcional de Bilbao en las "Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco", que agrupa un total de 36 municipios.

Mapa 1
Localización de Bilbao y Área Metropolitana. Subáreas funcionales



A escala regional, el AMB se sitúa en la cabecera del sistema urbano vasco tanto en términos demográficos como funcionales. En el año 2008, la población residente en el Gran Bilbao representaba el 40,5% de la población de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) y contribuía con un 38% del producto interior bruto (PIB) de la economía vasca. La aglomeración urbana de Bilbao generaba, además, un 42% del valor añadido bruto (VAB) del sector de servicios, lo que la convertía en el principal núcleo terciario de la CAV; la producción industrial, por otra parte, suponía el 27% del VAB de la CAV, lo que significa que esta área continuaba siendo también el mayor centro industrial de la CAV.

La estructura productiva del AMB es el resultado de una dinámica de especializaciones heredada de finales del siglo XIX y en constante evolución y transformación. Al igual que la mayor parte de las áreas metropolitanas del Estado, la actividad productiva está fuertemente especializada en el sector de servicios, que absorbe el 70% del PIB metropolitano y de los empleos. La industria, sin embargo, sigue teniendo un peso significativo en la economía metropolitana, a la que contribuye con un 20% del VAB y con un 17% del empleo. El sector agropesquero es prácticamente inexistente en el AMB, reflejo de un área intensamente industrializada y urbanizada donde la presión de la demanda de suelo por parte de sectores y usos más lucrativos ha llevado a la casi desaparición de esa actividad en la aglomeración urbana.

A pesar del intenso proceso de reestructuración productiva y territorial vivido en las tres últimas décadas, Bilbao se mantiene como el centro funcional indiscutible de esta área metropolitana, pues agrupa casi la mitad de los establecimientos económicos y del empleo de la aglomeración urbana. La evolución de los últimos cinco años muestra, además, una inversión de la tendencia a una pérdida gradual de la primacía urbana, que se dio desde la década de los 60 y que supuso una caída del índice de primacía de 11 puntos porcentuales entre los años 1960 y 1990; este se estabilizó a partir de esa última década en torno al 40%. Por lo tanto, la centralidad urbana de Bilbao continúa siendo manifiesta, aunque en constante recomposición como consecuencia de procesos y dinámicas de transformación, tanto en las pautas de localización y tipologías residenciales como en las dinámicas de descentralización y recentralización de la industria y los servicios desde la ciudad central a las periferias metropolitanas, con el resultado de la creación de nuevos subcentros productivos y de consumo con dinámicas económicas y sociales propias. Estos procesos están alterando gradualmente la estructura urbana y metropolitana compacta, característica de las áreas urbanas meridionales europeas, e impulsando procesos de urbanización difusa, dispersa o desordenada sobre antiguos cinturones verdes del espacio periurbano (Monclús, 1996; Fernández-Durán, 2006; Ministerio de Vivienda de España, 2010).

Urbanización, metropolitanización y centralidad urbana en Bilbao

Orígenes y formación de la metrópoli industrial de Bilbao

Aunque el establecimiento de la primacía urbana de Bilbao está indisolublemente asociado al proceso de industrialización y a las transformaciones económicas, sociales y políticas que tuvieron lugar desde finales del siglo XIX en el País Vasco, sus orígenes se remontan a su fundación en el año 1300 y a la concesión de la Carta Puebla, que otor-

gaba privilegios comerciales a Bilbao sobre las mercancías provenientes de Castilla con destino a las colonias y que sentó las bases para su desarrollo mercantil, vinculado al comercio marítimo². La creación, en el año 1511, del Consulado de Bilbao, encargado del control del comercio marítimo, con competencias de contratación y juzgado y de mantenimiento y mejora de la ría, reforzó la importancia del puerto y el desarrollo de las funciones comerciales, y sentó las bases de la primacía urbana de Bilbao en esa economía exportadora de carácter colonial.

A lo largo de los próximos siglos, el dinamismo mercantil de Bilbao se vio apuntalado decisivamente por el auge de la explotación de mineral de hierro proveniente de las minas situadas en la margen izquierda del estuario, decisiva para el desarrollo de la industria siderúrgica tradicional, que gradualmente se convertiría en el pilar de la economía regional de Bizkaia³. A finales del siglo XVIII, la contribución de la siderurgia tradicional al producto bruto de Bizkaia superaba ya en importancia la del sector agrícola (González-Portilla, 1981) y prefiguraba una estructura productiva y territorial fuertemente vinculada a la actividad siderometalúrgica. Paralelamente, el dinamismo portuario y comercial favoreció la aparición de un conjunto de actividades productivas relacionadas: servicios vinculados al comercio marítimo y a la construcción naval, armadores, escribientes, etc., que se localizaron en los alrededores del núcleo urbano. Este sistema económico tradicional alimentó el crecimiento demográfico y el despigue urbano de Bilbao con anterioridad al proceso de industrialización (García-Merino, 1987; Serrano, 2002). Para mediados del siglo XIX, Bilbao, con una población en torno a los 18 mil habitantes (Beascoechea, 2003)⁴ y una estructura económica relativamente diver-

- 2 La Carta Puebla otorgada por el Señor de Bizkaia, Diego López de Haro, en el año 1300, obligaba a que las mercancías procedentes de la meseta pasaran por el puerto de Bilbao, donde debían pagar tributos y arbitrios, lo que convirtió a Bilbao en puerto de Castilla.
- 3 Bizkaia corresponde a la unidad político-administrativa de rango intermedio entre la escala municipal, el municipio de Bilbao, y la escala regional, la Comunidad Autónoma Vasca.
- 4 Tal y como señala Beascoechea (2003), Bilbao, a mediados del siglo XIX, era una ciudad aún muy pequeña que contaba con una población, en 1869, de apenas 17 969 habitantes.

sificada, había consolidado su posición de primacía respecto a otros núcleos poblacionales de su entorno y exhibía un carácter decididamente urbano; era una ciudad dinámica, comerciante y liberal, fuertemente internacionalizada, que contaba con una burguesía mercantil importante y una oligarquía vinculada a las minas y a la exportación de mineral (Juaristi, 1985).

El modelo mercantil de Bilbao se despliega así a lo largo de cinco siglos, en el transcurso de los cuales los usos portuarios y la actividad minera y siderúrgica van colonizando no solo el núcleo urbano sino también las márgenes de la ría, y preparando el desarrollo urbano de la metrópoli. A nivel interno, la estructura urbana de Bilbao se mantiene con escasas variaciones hasta mediados del siglo XVIII, cuando se consolida el primer ensanche en forma radial en terrenos ganados a la ría fuera de las murallas medievales.

El cambio de modelo urbano se inicia en Bilbao durante el primer tercio del siglo XIX con el declive de la industria siderúrgica tradicional, la liberalización del comercio y la pérdida del monopolio de los mercados coloniales. El empuje de la industrialización en otros países acelera la obsolescencia de las ferrerías y el quiebre del sistema económico tradicional, e impulsa la modernización siderúrgica, que tiene en el entorno de Bilbao uno de sus focos principales (Agirreazkuenaga, 1987). Los importantes avances tecnológicos en la transformación del hierro y la producción de acero, junto con la liberalización del régimen de tenencia de minas⁵, supusieron un empuje extraordinario a la expansión de la minería, la exportación y el desarrollo de la siderúrgica moderna. Los beneficios de la exportación minera contribuyeron a financiar el desarrollo industrial de Bizkaia, especialmente en la margen izquierda de la ría de Bilbao, donde se puso en marcha la construcción de diversas plantas siderúrgicas que buscaban la proximidad del puerto y la disponibilidad de suelo para la industria (González-Portilla,

5 Especialmente significativo es el levantamiento, en 1863, de la prohibición de exportar mineral de hierro, lo que supuso un aumento extraordinario de la exportación y de los rendimientos comerciales.

1995). El proceso de industrialización impuso así un giro en la lógica de localización industrial, pues desplazó el foco del nuevo dinamismo económico fuera del núcleo urbano y a lo largo de las márgenes de la ría en su salida hacia el mar, y la convirtió en el verdadero eje vertebrador productivo del territorio de Bizkaia. A la siderurgia siguieron la construcción naval, la industria metalúrgica, la industria química, etc., que mantuvieron la pauta de localización definida por la siderurgia con el resultado de que, para el primer decenio del siglo XX, en torno al 60% de los establecimientos industriales se localizaba ya en los municipios del eje de la ría (Serrano, 2002).

La nueva lógica de localización de la industria no comprometió, sin embargo, la centralidad del núcleo urbano de Bilbao, eclipsado solo en parte por el emergente protagonismo de los municipios de su entorno territorial. La condición de puerto y la especialización mercantil aportaron a Bilbao una ventaja inicial comparativa que le permitió poner en marcha el proceso de modernización económica y expansión demográfica y territorial antes que ninguna otra localidad de la zona, lo que consolidó su posición como cabeza rectora de la industrialización de la comarca. Aun así, y aunque la población de Bilbao continuó creciendo a un ritmo extraordinario durante el último tercio de siglo, el crecimiento demográfico se concentró con mayor intensidad en los municipios del eje de la ría, especialmente en torno al complejo industrial de la margen izquierda. Entre los años 1877 y 1900 —período definido por los censos de población—, cuando se conformó la estructura industrial moderna, el municipio de Bilbao duplicó su población, y alcanzó al final del lapso los 83 306 habitantes. Pero, en ese mismo período, la población de los municipios limítrofes del entorno de la ría de Bilbao se multiplicó casi por tres: pasó de 62 417 a 166 220 habitantes, un crecimiento alimentado por los intensos flujos de inmigrantes provenientes de otras regiones y atraídos por la oferta laboral de la minería y la industria siderometalúrgica bilbaína (Beascoechea, 2003).

La expansión ordenada: El ensanche y la nueva centralidad residencial

En este contexto de cambio de modelo, de transición de la ciudad tradicional a la ciudad industrial, los intentos de ampliación física de la ciudad se sucedieron impelidos por las necesidades que generó el crecimiento industrial y demográfico. Tras el decreto promulgado en 1861 que permitía la extensión de Bilbao, se produjeron las anexiones de núcleos poblacionales del entorno inmediato: Abando, Deusto y Begoña, a las que siguieron diversas propuestas para promover una expansión ordenada de la ciudad a través del esquema del ensanche, un instrumento de planeamiento urbanístico desplegado en las ciudades españolas en la segunda mitad del siglo XIX con el objetivo de racionalizar y facilitar el crecimiento mediante un planeamiento unificado en una sola área de nueva creación yuxtapuesta al casco antiguo medieval (Terán, 1996).

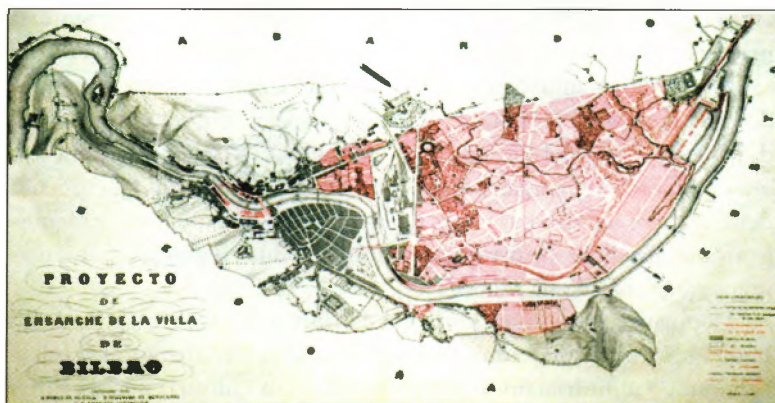
La primera propuesta de ensanche fue promovida por el ingeniero Amado Lázaro en 1862 y contemplaba la ampliación de la ciudad en los terrenos anexionados de Abando, en la margen derecha de la ría, y la construcción de infraestructuras viarias y de conexión portuaria y ferroviaria. Esta propuesta fue rechazada por razones económicas, por la excesiva escala y por la oposición de los propietarios del suelo, debido al escaso aprovechamiento de los solares⁶. La siguiente propuesta, proyectada por Achúcarro, Alzola y Hoffmeyer en 1876, más dimensionada, realista y con un mayor aprovechamiento urbanístico, contemplaba un crecimiento demográfico más ajustado y ampliaba significativamente el período de construcción del ensanche. Más en sintonía con los intereses de las élites económicas y sociales de la ciudad, la propuesta fue aprobada y desarrollada a lo largo de las próximas décadas, lo que prefiguró el fin del ciclo de la ciudad tradicional y el surgimiento de la ciudad industrial, un modelo de ciudad esen-

6 La propuesta de Amado Lázaro contemplaba un ensanche de 254 ha, cuando la ciudad consolidada, el casco antiguo y sus arrabales ocupaban una superficie en torno a las 32 ha.

cialmente trastocada tanto en su organización interna como en su relación y funciones a nivel externo. El fuerte crecimiento demográfico desbordaría ampliamente las previsiones de este proyecto y obligaría a una revisión del ensanche antes de que pudiera completarse el proyecto original. La redacción del segundo ensanche de Bilbao fue adjudicada en 1904, mediante concurso, a Federico de Ugalde, quien mantendría los planteamientos del ensanche anterior.

Gráfico 1

Proyecto de ensanche de Bilbao, 1876 (Achúcarro, Alzola y Hoffmeyer)



El desarrollo de los ensanches permitió ordenar el crecimiento de la ciudad industrial. Sin embargo, estos, pensados y proyectados para responder sobre todo a las necesidades de vivienda de la burguesía, apenas contemplaron soluciones para los nuevos problemas urbanos derivados de la industrialización: la densificación, el hacinamiento, la insalubridad, etc., en los arrabales de la ciudad. La vieja estructura urbana de la ciudad tradicional se vio pronto desbordada por la ampliación y creación de nuevos establecimientos fabriles y minas y por la llegada masiva de inmigrantes. La necesidad de alojamiento aceleró la mercantilización del suelo con la subdivisión de solares y de viviendas, lo que derivó en graves problemas de sobreocupación, hacinamiento e insalubridad. Así,

paralelamente, y en contraposición a la lenta construcción del ensanche planificado, enmarcado por un plano regulador que orientaba la creación del nuevo centro residencial para las clases pudientes, en el último tercio de siglo se produjo el crecimiento desordenado, al margen de cualquier tipo de ordenamiento o normativa y fuera de los límites establecidos por el ensanche, de los suburbios obreros: enclaves espontáneos de construcción precaria, sin servicios básicos urbanos, situados junto a las minas y a partir de arrabales existentes con anterioridad a la expansión de la ciudad, que acogieron a la población obrera e inmigrante. Estos enclaves obreros se extendieron a una velocidad vertiginosa hasta, en pocos años, ocupar espontáneamente la mayoría de los bordes de los terrenos del ensanche. Mientras tanto, el casco antiguo mantuvo su carácter de área central donde convivían diversas funciones, profesiones y grupos sociales. En definitiva, la ciudad que emergió del último tercio del siglo XIX se abrió paso a través de una fuerte reorganización interna, resultado de un crecimiento demográfico, económico y territorial marcado por intensos desequilibrios que produjeron una estructura urbana dual, segregada e intensamente jerarquizada (Beascoechea, 2003).

La pujanza económica y urbana de Bilbao se mantuvo durante las siguientes tres décadas, que consolidarían definitivamente el modelo económico industrial fundamentado en la gran industria pesada. Entre 1900 y 1930, la población de Bilbao volvió a duplicarse, de 93 250 a 161 987 habitantes, a la vez que prosiguió la colonización, por parte de la industria, de los bordes de la ría como eje vertebrador y de transporte que articulaba diferentes núcleos periurbanos.

Cuadro 1
Población de hecho por ámbitos territoriales, según los censos de
población y vivienda

	1900	1910	1920	1930	1940
Bilbao	102 845	117 079	146 019	179 570	202 513
Gran Bilbao	225 894	254 973	308 031	374 716	400 382
Bizkaia	397 617	435 369	494 110	568 958	593 954
Comunidad Autónoma Vasca (CAV)	689 852	759 234	850 935	975 463	1 038 583

Fuente: EUSTAT, Censos de Población y Vivienda.

En el municipio de Bilbao, el crecimiento demográfico sobrepasó ampliamente las previsiones de expansión física proyectadas por el Plan de Ensanche de 1876, mientras que los intentos de control y racionalización en los municipios del entorno de la ría quedaban desbordados por la lógica de la mercantilización y la ocupación de los mejores suelos —los suelos llanos del estuario— por parte de la industria, el puerto y las infraestructuras de comunicaciones. Tanto en Bilbao como en los municipios del entorno, la actividad residencial de las clases populares se vio desplazada hacia suelos menos valorizados y accesibles y en zonas de ladera. La intervención pública para compatibilizar los usos del suelo fue prácticamente inexistente durante este período, y la imponente lógica de ocupación de la industria y de las infraestructuras necesarias para su desarrollo predominó sobre cualquier otro criterio urbanístico, social o ambiental.

En este marco, durante la década de los 20, se sucedieron los intentos de redacción de planes de extensión (ensanches) no solo para Bilbao (1927-1929), sino también en los grandes municipios del eje de la ría: Barakaldo (1926), Portugalete (1925), Getxo (1923), Erandio (1925) y Sestao (1933), sin que ninguno de ellos llegara a completarse. Las limitaciones teóricas y prácticas de la ordenación por ensanches se entremezclaron con la crisis de la vivienda y los problemas urbanos generados por el crecimiento desordenado y segregado, que dieron lugar a nuevos planteamientos de intervención urbanística. Por otra

parte, se produjo el reconocimiento de la creciente integración funcional de la aglomeración urbana y de la necesidad de un esquema rector de expansión ordenada a escala supramunicipal y comarcal.

Las nuevas orientaciones aparecieron en los estudios previos al Proyecto de Extensión de 1926, de Ricardo Bastida, en el que se redefinió el concepto de urbanización no como un problema de trazado (adoptado en los ensanches), sino de organización y previsión, lo que sugería una nueva forma de entender la ciudad y su crecimiento. La propuesta de Bastida consistía en superar la visión parcial de los ensanches y abordar una visión de conjunto que contemplara los diferentes componentes de la ciudad, desde los barrios y poblados satélites hasta las nuevas extensiones, trazados viales, etc., y diera prioridad a las cuestiones de circulación sobre las morfológicas. Por otra parte, Bastida incorporó una propuesta de ordenación para Bilbao en la que incluyó no solo el término municipal de Bilbao, sino la cuenca entera del Nervión, que él consideraba que era en realidad Bilbao. Al margen de que esta área esté integrada por municipios distintos, el autor argumenta que Bilbao “necesita un plan completo de urbanización, un verdadero plan de urbanización, del que formen parte todos los proyectos parciales, cuya necesidad se ha ido sintiendo más con la aplicación de los principios urbanísticos adoptados ya por los pueblos que han sentido las mismas necesidades que nosotros” (1923: 378-379).

Bastida sugiere, además, algunas líneas de actuación concreta para solucionar los problemas urbanísticos de Bilbao con una perspectiva comarcal o metropolitana, y dedica especial atención al problema vial: reciben especial atención la ampliación de carreteras en ambas márgenes de la ría, la construcción de varios puentes para comunicarlas y los enlaces con el ferrocarril. Estas ideas fueron recogidas en el proyecto que presentó al ayuntamiento en el año 1926 para la expansión de Bilbao, en el que la solución a la escasez de suelos de la ciudad, una vez agotadas las posibilidades de expansión en el eje de la ría del Nervión, era la ocupación del contiguo valle de Asúa como área de descongestión urbana. Esta visión incorpora, por lo tanto, un esquema de actuación comarcal-metropolitano como única solución al desarrollo

urbano de Bilbao. La aplicación de este ambicioso esquema se verá interrumpida por la crisis económica, primero, y la guerra civil, después, y el enfoque metropolitano solo será incorporado a partir de 1940 con los planes desarrollistas de la posguerra.

La organización y jerarquización socioespacial del espacio metropolitano

La profunda transformación urbana y demográfica promovida por la industrialización alcanzó no solo a Bilbao, sino a todo el entorno de la ría, e impulsó una reorganización radical del espacio metropolitano. A nivel metropolitano, la lógica empresarial manufacturera impuso una pauta de ocupación y uso del suelo en función de su disponibilidad y de su capacidad de valorización, y reservó los mejores espacios para la actividad industrial y para las infraestructuras portuarias y de transporte. La demanda de gran cantidad de suelo, requerido por la nueva siderurgia, y las ventajas derivadas de la proximidad al puerto favorecieron un desplazamiento de la pauta de localización de los nuevos establecimientos industriales fuera de Bilbao y de los núcleos de la industria tradicional en el alto Nervión (Basauri, Bolueta, Etxebarri, etc.) hacia el bajo Nervión (Barakaldo, Sestao, etc.), especialmente la margen izquierda, lo que transformó a la ría en el eje vertebrador de ese crecimiento industrial. A este proceso contribuyeron decisivamente la construcción de infraestructuras ferroviarias en ambos márgenes de la ría, los puentes y, especialmente, la extensión del puerto de Bilbao hacia el exterior, realizada por la recién constituida Junta de Obras del Puerto (1873), que permitió articular los desarrollos urbanos a lo largo de toda la ría. La lógica residencial siguió la localización de los establecimientos industriales con una pauta de ocupación de la vivienda y equipamientos en el entorno inmediato de las fábricas y los centros de trabajo. De ese modo, el intenso crecimiento demográfico reprodujo en los municipios del eje de la ría los problemas de hacinamiento, insalubridad, segregación y deterioro de las condiciones de vida del núcleo urbano de Bilbao. El crecimiento de la población proletaria se

dispersó así a lo largo de la ría, lo que redujo la presión poblacional sobre el espacio urbano y la trasladó al espacio periurbano, que evidenció desde sus inicios el carácter metropolitano que desarrollaría posteriormente esta zona (García Merino, 1987).

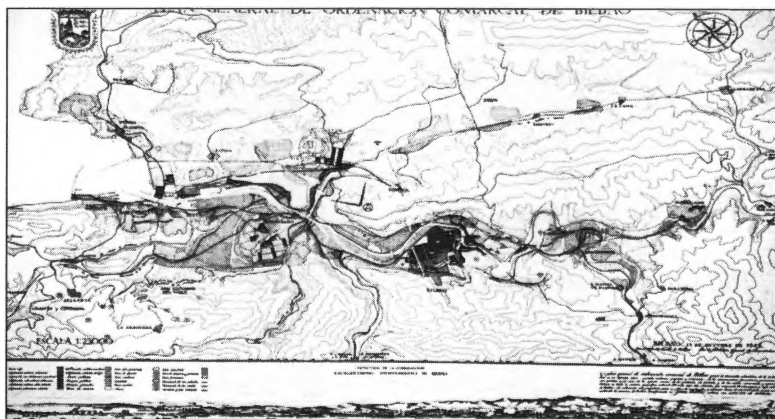
La ciudad industrial que emergió a principios del siglo XX reflejó una organización interna y externa acorde con los determinantes de la localización de los sectores motores de esa primera industrialización, la minería y la siderurgia, y prefiguró una división funcional y social del espacio metropolitano que se mantiene hasta la actualidad: la margen izquierda de la ría, principal espacio de localización de los nuevos establecimientos industriales, se transformará en un gran polo de atracción de inmigrantes reclutados por la fuerte demanda de fuerza de trabajo que estos generan; en contraste, la margen derecha, utilizada originalmente por las élites bilbaínas como lugar tradicional de veraneo, se desarrollará gradualmente como núcleo residencial para los sectores sociales más acomodados.

Mientras, en Bilbao, el proceso de industrialización se acompañó del crecimiento de una actividad de servicios vinculada a las nuevas industrias —en particular, empresas navieras, aseguradoras y entidades financieras, sociedades de inversión y otros servicios de apoyo a la actividad industrial—, lo que transformó a la ciudad en un importante centro financiero y de negocios a escala suprarregional. Al mismo tiempo, una nueva racionalidad de funciones y grupos sociales segregados orientó el desarrollo de localizaciones residenciales y terciarias para la burguesía industrial y financiera en las áreas centrales y desplazó a los barrios obreros hacia la periferia urbana. De este modo, el proceso de industrialización fue conformando una aglomeración urbano-industrial a escala metropolitana, con Bilbao como núcleo central direccional y de servicios, que articuló un área de poblaciones y áreas productivas con funciones fuertemente diferenciadas y segregadas (García Merino, 1987; Azpiri, 2000). Esta incipiente área metropolitana constituía ya no solo el principal centro/eje urbano del País Vasco y del norte de la península, sino también el principal centro siderometalúrgico del Estado, la segunda plaza financiera y el principal puerto de mercancí-

as, lo que la convertía en una de las locomotoras del desarrollo industrial y económico del Estado español, una posición que mantendría hasta el último cuarto del siglo XX.

Durante los años 40 y 50, las dificultades económicas de la postguerra se reflejan en un cierto estancamiento del crecimiento urbano, recuperando su anterior intensidad sólo a partir de los años 60. La falta de materiales y la escasez de recursos financieros hará que el desarrollo más importante de la construcción en Bilbao pase a manos del Estado. La Administración central dirige entonces una serie de promociones que darán como resultado diversos núcleos suburbanos que se verán consolidados en el desarrollo de los planes parciales, redactados en su mayoría en los años 50, de acuerdo con las posibilidades delimitadas en el Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao elaborado por el arquitecto Bidagor en el año 1945 y gestionado por la recién creada Corporación Administrativa del Gran Bilbao (Ayuntamiento de Bilbao, 1945). Se materializa así el primer intento de expansión ordenada e integrada a escala metropolitana prefigurado ya por Bastida dos décadas antes.

Gráfico 2
Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao, 1945



Este Plan General se enmarcó dentro de lo que se ha llamado el “funcionalismo orgánico”. Se compara a la ciudad con una gran estructura orgánica que “establece una relación determinada entre sus diferentes partes esenciales: cabeza representativa, corazón comercial y residencial, brazos industriales y espacios verdes que limiten los diferentes órganos”. La red de comunicaciones articula la estructura del organismo urbano. La especialización funcional (zonificación) diferencia zonas industriales, áreas de negocio, áreas de ocio y residencia, y presta particular atención a las necesidades de localización de la industria, a la que considera la base del futuro crecimiento de la zona, a pesar del incremento de otro tipo de actividades como el comercio o la administración. Por otra parte, el Plan Comarcal propuso el desarrollo de una serie de grandes proyectos que serían claves en la organización funcional del espacio metropolitano, incluidas la localización del aeropuerto —entonces en construcción— en Asúa y la necesidad de comunicarlo con la ciudad, que confirmarían la vocación de esta área como espacio de descongestión industrial y de grandes infraestructuras y equipamientos. La recentralización de Bilbao se articuló, de este modo, con la definición programada de nuevas centralidades asociadas a la localización de grandes equipamientos, parques industriales y redes de comunicación a escala metropolitana.

Pero la consolidación definitiva del espacio metropolitano bilbaíno tuvo lugar a partir de finales de los años 50, cuando la ruptura gradual del aislamiento político y económico de España abrió las puertas a una nueva fase de crecimiento industrial y de intensa urbanización. Una vez más, Bilbao es, junto con Madrid y Barcelona, un gran polo de atracción de fuerza de trabajo y de desarrollo industrial. A partir de ese momento, la evolución reciente del AMB se mantuvo en línea con los procesos de transformación y expansión metropolitana registrados por las grandes áreas urbanas del Estado español y de la Unión Europea.

La revisión del Plan General, en el año 1964, se produjo ya en pleno proceso de industrialización acelerada y, en línea con el plan anterior, abordó los problemas de congestión industrial a nivel de la

comarca; la congestión urbana de Bilbao y otros núcleos de la aglomeración; la necesidad de controlar la expansión comercial en las vías fundamentales y la restricción de tráfico en el casco viejo; la estructuración orgánica de los núcleos exteriores a los perímetros urbanos, con la adecuada dotación de servicios sociales, sanitarios, etc.; el establecimiento de áreas o zonas de parque y el cierre del sistema de espacios verdes; etc. Pero, nuevamente, el crecimiento demográfico e industrial desbordaría ampliamente las expectativas marcadas en el plan de 1945, y los años 60 se presentaban como un período de grandes posibilidades de expansión. De hecho, la evolución de la población y la actividad económica durante esta década desbordaría también las previsiones de la versión revisada de 1964.

Expansión y declive del Bilbao fordista

Tras casi tres décadas de estancamiento y atonía, el desarrollo urbano de Bilbao volvió a despegar a finales de la década de los 50, impulsado por los procesos de industrialización acelerada, el aumento general de la natalidad y las fuertes migraciones interregionales. Entre 1950 y 1970, Bilbao y los ocho mayores municipios metropolitanos duplicaron su población (111% de incremento), y llegaron, en el caso de la margen izquierda, a triplicarse (192%). Esta dinámica demográfica expansiva continuó en la década de los 70, aunque a un ritmo considerablemente menor (14%). En apenas una década y media, Bilbao y su entorno registraron un crecimiento conjunto del 60%, comparable solo al de las otras dos grandes áreas metropolitanas del Estado, Madrid y Barcelona.

La industria es, sin duda alguna, la protagonista destacada del crecimiento económico y urbano de la primera etapa, que tiene como núcleo económico productivo al complejo siderometalúrgico, al que se le agregan la construcción naval, la industria química, la industria del caucho, las construcciones metálicas, las hidroeléctricas, el material de transporte y el material de construcción. Durante esta etapa, el crecimiento de la industria estuvo vinculado a una estructura de grandes

empresas industriales y de tamaño intermedio, especialmente en los sectores motores de la industria: Altos Hornos de Bizkaia, Echevarría, La Naval y Euskalduna, Astilleros del Cadagüa, General Eléctrica Española, Edesa, Dow-Unquinesa, Sefanitro, etc., que mantuvieron la tendencia de ocupación de los suelos llanos a lo largo de la ría hasta que la escasez del suelo en esta zona promovió la búsqueda de nuevas áreas industriales en el entorno metropolitano y arrastró a la suburbanización industrial de los municipios metropolitanos, sobre todo la del valle de Asúa. Como resultado de este crecimiento, en el año 1975, el AMB concentró el 40,9% de la industria de la CAV y el sector industrial ocupó un 46% del empleo metropolitano.

Los niveles de concentración de la industria, aunque a mucha menor escala, se reprodujeron parcialmente en el sector terciario, y especialmente en el financiero. Durante esta etapa, Bilbao revalidó su posición como principal espacio de localización de los servicios vinculados a la primera industrialización: empresas navieras y de seguros y entidades financieras. En el año 1975, los servicios ocuparon al 42,1% de los trabajadores y el AMB representó el 49,2% de todo el empleo terciario de la CAV (EUSTAT, Censo de Población y Vivienda). Como resultado de este proceso, el AMB reforzó su papel hegemónico como motor del crecimiento no solo local o regional sino dentro del Estado español, liderado por la industria pero también por su peso como segunda plaza financiera y principal puerto del Estado, así como en términos de ingresos per cápita y renta familiar disponible, en las que, hasta finales de la década de los 70, Bizkaia ocupó sistemáticamente el primer lugar en el *ranking* estatal.

A mediados de los años 70, la crisis económica, resultado de la crisis fordista y de los procesos de reestructuración económica internacional, golpeó con intensidad y provocó un severo debilitamiento de la base productiva metropolitana y una pérdida significativa de funciones centrales y direccionales. Comenzó entonces un período de declive económico y urbano que se prolongó durante dos décadas y generó cambios profundos no solo en la base productiva sino también en el entorno físico y construido de la aglomeración urbana. La industria,

motor de la economía metropolitana en el período de crecimiento, li-deró igualmente la dinámica de la contracción y el declive desde mediados de los 70 (Escudero, 1985). La fuerte especialización en sectores tradicionales y de la industria pesada, tecnológicamente “maduros”, con una demanda en claro retroceso y muy expuestos a la competencia internacional, explica el impacto diferencial de la crisis y la desindustrialización, que se manifestó en un descenso significativo del peso del sector industrial en la producción y en el empleo metropolitanos.

Entre 1975 y 1996, el AMB perdió casi un 50% del empleo industrial y el peso de este sector en el empleo metropolitano se redujo del 46% al 23%. La contribución de la producción industrial también descendió del 43% al 28,7% del producto interior bruto en Bizkaia⁷ en el período 1976-1998. El crecimiento del sector de servicios compensó en parte la destrucción de empleo industrial, pues aportó prácticamente la totalidad del crecimiento neto del empleo desde mediados de los 80.Y, aunque la estructura del sector de servicios siguió estando fuertemente vinculada al sector industrial, con una presencia débil de los servicios avanzados y especializados comparada con otras áreas urbanas españolas, estas tendencias reflejaron un claro desplazamiento de la especialización urbana de la industria a los servicios (Rodríguez *et ál.*, 2001). Al mismo tiempo, la descentralización de la industria hacia la periferia urbana y la creación de nuevos espacios comerciales y terciarios (grandes centros comerciales, equipamientos de ocio, parques tecnológicos, etc.) contribuyeron a redefinir las especializaciones económicas relativas dentro del AMB. El Cuadro 2 muestra la especialización relativa sectorial del AMB por subáreas.

7 No se desagregan los datos de VAB a una escala inferior, pero pueden extrapolarse teniendo en cuenta que el AMB representa alrededor del 75% de la población y del empleo de Bizkaia.

Cuadro 2
Especialización relativa sectorial del empleo en
las subcomarcas del AMB, 2009

	Industria y energía	Construcción	Comercio, transporte y hostelería	Información y comunicaciones	Actividades financieras y seguros	Actividades inmobiliarias	Actividades profesionales	Adm. pública, educación y sanidad	Otras actividades de servicios
Bilbao	0,434	0,859	0,961	1,368	1,554	1,209	1,222	1,097	1,213
Alto Nervión	2,071	1,142	1,096	0,315	0,393	0,756	0,362	0,924	0,894
Margen izquierda	0,752	1,170	1,287	0,348	0,700	0,818	0,543	1,279	1,036
Zona minera	2,427	1,282	0,723	1,278	0,201	0,907	1,139	0,304	0,520
Uribe Costa	0,287	0,918	0,959	0,840	1,261	2,206	1,449	0,970	1,508
Txoriherri	1,887	1,084	0,898	0,945	0,257	0,568	0,979	0,790	0,404
Gran Bilbao	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Fuente: Elaboración propia a partir de EUSTAT, Directorio de Actividades Económicas, 2009.

En términos demográficos, la dinámica urbana de Bilbao discurre en paralelo a la del ciclo económico. La fuerte expansión demográfica que se inicia en la década de los 50 se interrumpe a principios de los 80 y entra en una fase de desaceleración y contracción demográfica que se prolonga hasta la primera mitad de la década de los 2000. Bilbao, al igual que el resto de las grandes áreas urbanas del Estado, entra en una fase de crecimiento demográfico lento provocado por el fin de las grandes migraciones interregionales y la caída progresiva de las tasas de natalidad. Esta evolución viene acompañada de una tendencia a la desconcentración, a la dispersión y a la expansión metropolitana de las áreas urbanas a costa de los municipios centrales, que se despliega durante todo el período de recesión y reestructuración económica. El estancamiento demográfico coincide, además, con procesos muy significativos de reorganización interna metropolitana, aso-

ciados a procesos de descentralización industrial y desconcentración y de cambios en la jerarquía de sectores, que se traducen en una pérdida del peso relativo del área central urbana frente al crecimiento de la población en la corona metropolitana, lo que hace que la población del AMB en su conjunto se mantenga relativamente estable, aunque con importantes diferencias intrametropolitanas (Rodríguez *et al.*, 2001; Martínez y Vicario, 1997). La ralentización del crecimiento demográfico es simultánea, por lo tanto, con un proceso de desconcentración y de dispersión de la urbanización sobre el territorio metropolitano.

A partir de 1995 comienza una nueva etapa de crecimiento económico moderado y de recuperación del dinamismo económico metropolitano. Para mediados de los años 90, los procesos más intensos de la reestructuración industrial ya habían concluido y se había iniciado un nuevo período de recuperación y crecimiento de la actividad industrial, a la que acompañó la evolución positiva del resto de los sectores económicos. Para la industria, esta etapa supuso un giro importante en la dinámica del sector, y tanto el empleo como el VAB de la industria registraron un crecimiento continuado en términos absolutos, aunque a un ritmo inferior al experimentado por el sector de servicios y, especialmente, el de la construcción (Esteban, 2000). La presencia de esta actividad, aunque considerablemente mermada, se mantuvo así como un componente destacado de la base productiva metropolitana.

En términos demográficos, la tímida recuperación de la dinámica poblacional no se produjo hasta bien entrada la década de los 2000, cuando la dinámica de contracción cedió el paso a una etapa de estabilización y lenta recuperación de la tasa de crecimiento, tanto de los grandes municipios, incluido Bilbao, como del AMB en su conjunto. El Cuadro 3 refleja el ciclo demográfico de Bilbao y el AMB a partir de la variación de la población.

Cuadro 3
Población por período y ámbitos territoriales. Ciclo urbano de Bilbao y su área metropolitana

	Bilbao			Gran Bilbao		
		VAR	VARacum		VAR	VARacum
1950	236 565	16,8		451 690	12,8	
1960	306 886	29,7		574 311	27,1	
1970	410 490	33,8		816 676	42,2	
1975	431 071	5,0	46,5	909 470	11,4	60,1
1981	433 030	0,5		932 136	2,5	
1986	378 221	-53,3		919 517	-1,4	
1991	372 054	-6,0		907 522	-1,3	
1996	362 012	-2,7		886 735	-2,3	
2001	349 972	-3,3	-19,2	865 799	-9,3	-7,1
2006	351 179			867 777		
2008	355 048	1,5		875 552	1,1	

Fuente: Elaboración propia a partir de EUSTAT, Censos Históricos de Población y Vivienda y Padrón, 2008 (<http://goo.gl/6BzLV>).

Tendencias intrametropolitanas y cambios en la primacía urbana de Bilbao

Un análisis más detallado de las tres grandes etapas del desarrollo urbano reciente de Bilbao permite identificar diferencias importantes en el comportamiento demográfico de Bilbao y de los municipios de su corona metropolitana. La primera etapa de fuerte crecimiento poblacional de Bilbao abarca hasta el año 1981, en el que el crecimiento de la ciudad y el del área metropolitana discurren paralelamente con una intensidad algo mayor de la segunda.

La segunda etapa de contracción demográfica, entre 1981 y 2001, muestra una pérdida de población que afecta de manera particular al núcleo urbano de Bilbao, que pierde, entre 1975 y el 2001, más de 80 mil habitantes, una caída casi tres veces más intensa que la metropo-

litana. Como puede observarse en el Cuadro 3, entre 1975 y el 2001, Bilbao pierde población no solo en términos absolutos sino también relativos, y registra una caída significativa del índice de primacía urbana.

A partir del año 2001 comenzó una nueva fase de estabilización y lenta recuperación de la dinámica de crecimiento demográfico, con un aumento de cinco mil habitantes entre el 2001 y el 2008. La tasa positiva de incremento poblacional en Bilbao, 1,45%, se sitúa, sin embargo, por debajo del 2,7% de crecimiento de la corona metropolitana (excluyendo Bilbao), a pesar de lo cual el índice de primacía urbana de Bilbao se mantiene en torno al 40%.

Cuadro 4
Índices de primacía urbana (IPU) de Bilbao respecto a su área metropolitana

	1960	1975	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2008
Bilbao	294 147	431 071	433 030	378 221	372 054	362 012	349 972	351 179	355 048
Resto del AM	273 698	478 399	499 106	541 296	535 468	524 723	515 827	516 598	530 504
Gran Bilbao	567 845	909 470	932 136	919 517	907 522	886 735	865 799	867 777	875 552
IPU	51,8	47,4	46,5	41,1	41,0	40,8	40,4	40,5	40,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUSTAT, Censos de Población y Vivienda.

El crecimiento de la corona metropolitana compensa en parte la pérdida absoluta de población del municipio de Bilbao hasta el 2001, aunque ese crecimiento no se concentra en los mayores núcleos urbanos metropolitanos, que, a excepción de Getxo, muestran una dinámica demográfica equiparable a la de Bilbao (ver Cuadro 4). A lo largo de todo el ciclo metropolitano analizado, son los municipios de menor peso poblacional los que registran un crecimiento demográfico más intenso. Esta evolución refleja, en cierto modo, las tendencias a la suburbanización evidenciadas por las ciudades europeas en la década de los 90 y 2000, y el cambio del patrón tradicional de usos del suelo de un modelo urbano compacto a un modelo más disperso o difuso –propio de las ciudades norteamericanas–, que, con intensidades muy diversas, ha afectado también el desarrollo de las ciudades del Estado

español en un momento de fuerte crecimiento inmobiliario. El proceso de periferalización relativa de la población puede apreciarse en las diferencias de la evolución demográfica entre el núcleo central y el resto del AMB.

En resumen, a lo largo de este ciclo de urbanización, la población del AMB creció con mayor intensidad que la de Bilbao. Hasta el 2001, el crecimiento de la corona metropolitana compensaba la pérdida absoluta de población del municipio de Bilbao, aunque ese crecimiento no se concentraba en los mayores núcleos urbanos metropolitanos, que, a excepción de Getxo, mostraban una pauta demográfica equiparable a la de Bilbao. A pesar de esta tendencia a la periferalización relativa de la población fuera del núcleo central urbano, la dinámica demográfica de la última década muestra una tímida tendencia a la recentralización, en la que el índice de primacía urbana se mantiene en torno al 40%.

Estrategias de regeneración y redefinición de la centralidad urbana de Bilbao

El intenso y prolongado proceso de reestructuración ha transformado drásticamente la base productiva y social, así como el entorno físico y construido del AMB. La ciudad tiene como punto de partida la crisis del modelo de acumulación fordista urbano-industrial y las iniciativas y estrategias promovidas desde distintos ámbitos institucionales para impulsar una dinámica de reajuste y proyección de Bilbao como metrópoli posindustrial. La primera parte de este período está marcada por la desindustrialización y el declive urbano, pero también por la falta de respuestas tanto públicas como privadas. A principios de los 90 convergió un conjunto de iniciativas que abrieron paso a una etapa en la que propuestas, planes, proyectos y normativas se sucedieron primordialmente de la mano de las instituciones públicas, tanto de ámbito local y regional como estatal (Rodríguez, 1996; Esteban, 2000). La diversidad de iniciativas convergen, no obstante, en torno a un objetivo

fundamental: la regeneración urbana, convertida en el principal argumento de la intervención pública en la ciudad. Las estrategias para la regeneración socioeconómica, física y funcional metropolitana pasan a ocupar un lugar central en la intervención pública de los años 90 y, especialmente, en el urbanismo, que tiene un protagonismo destacado en este proceso. Específicamente, las estrategias para la revitalización urbana en Bilbao se articularon en torno a tres instrumentos: a) el planeamiento territorial urbano y metropolitano; b) el planeamiento estratégico; y c) las grandes operaciones urbanísticas y de infraestructura.

La planificación territorial al servicio de la regeneración urbana

El cambio de década marcó un giro importante en la dinámica de transformación metropolitana, que vino de la mano de una extraordinaria movilización de la actividad urbanística en Bilbao. Siguiendo el ejemplo de otras grandes ciudades del Estado español en las que el urbanismo ya se había erigido en uno de los ámbitos más activos e innovadores de la política local (Terán, 1996; MOPU, 1990), Bilbao inició también el largo camino de la regeneración tomando como eje la renovación física, espacial (ver Leira y Quero, 1992).

Uno de los primeros pasos del cambio de rumbo se dio a mediados de 1985, cuando, después de una larga etapa de inmovilismo y atonía, el Ayuntamiento de Bilbao puso finalmente en marcha la redacción del Plan General de Ordenación Urbana. La presentación del avance del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Bilbao, en mayo de 1989, marcó así un punto de inflexión en la política urbanística y en las estrategias de revitalización, al definir la regeneración urbana como eje central de las propuestas del plan. El avance partía del reconocimiento del proceso de declive urbano y pérdida de centralidad de la ciudad, y definía como objetivo fundamental frenar este proceso y convertir a Bilbao en el centro dinamizador, financiero y terciario del eje Atlántico (Ayuntamiento de Bilbao, 1989: 19). Para ello, el avance planteaba una serie de propuestas con el doble objetivo de mejorar el entorno físico

adecuándolo a las necesidades de la supuesta economía posindustrial emergente y reforzar la capacidad de Bilbao para ejercer funciones de capitalidad regional en ese nuevo marco económico.

Las propuestas del avance se concretaban en intervenciones sobre un conjunto de “vacíos” urbanos dejados atrás por el cese o traslado de las actividades productivas o infraestructuras que los ocupaban: minería, actividades industriales o portuarias e infraestructuras ferroviarias. Las nuevas oportunidades para estos suelos se asociaban a tres tipos de funciones: residencial, productiva y de mejora de la calidad urbana y del carácter de capitalidad regional de la ciudad (Ayuntamiento de Bilbao, 1989: 37). Así, el avance identificaba cuatro áreas de oportunidad: a) Abandoibarra, con 35 hectáreas en la ribera de la ría situadas en el centro de la ciudad que se convertirían en el nuevo centro terciario direccional y representativo de la ciudad; b) Zorrozaurre, una extensa zona de usos mixtos industriales, portuarios y residenciales muy degradada, proyectada como futura área residencial-terciaria, prolongación de Abandoibarra; c) Ametzola/Eskurtze, un área de 11 hectáreas ocupada por una trinchera ferroviaria destinada al tráfico de mercancías, cuya actuación se asociaba a la racionalización del trazado ferroviario y a la creación de un nuevo núcleo residencial y terciario-comercial; y d) las zonas mineras abandonadas de Miribilla y el Morro, con una extensión superior a 90 hectáreas, que se destinaban a usos residenciales.

Mapa 2
Áreas de oportunidad en Bilbao (1989)



La reconversión de Abandoibarra y Zorrozaurre ocupaba un lugar estratégico dentro de los objetivos de regeneración urbana, en la medida en que su aprovechamiento urbanístico se asociaba a la creación de zonas terciarias muy cualificadas con capacidad para acoger actividades específicas de las funciones de capitalidad y constituirse en los centros direccionales y de servicios del ámbito regional. Estas operaciones singulares eran, por tanto, fundamentales para la creación de las condiciones físicas necesarias para facilitar la transformación de Bilbao en una capital regional de servicios. El aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas de estos espacios significativos se convertía así en el instrumento clave de la regeneración urbana, al vincular su recuperación física con la creación de espacios para la localización de nuevos usos dinamizadores y actividades relacionadas con un nuevo modelo urbano.

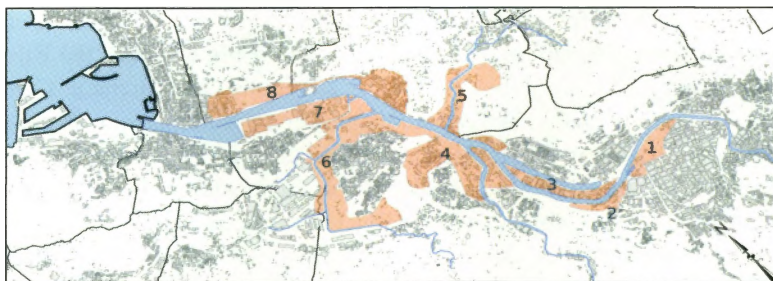
El plan, aunque mantenía la estructura formal de propuesta global para la ciudad, constituía de hecho poco más que un marco general en el que insertar algunas grandes operaciones urbanas singulares, polarizadas en los bordes de la zona central de la ciudad con una notoria falta de atención a los barrios ajenos. En este sentido, la propuesta del PGOU reflejaba las tendencias urbanísticas dominantes de finales de los 80: un urbanismo de proyectos basado en intervenciones parciales y fragmentadas que ha abandonado toda pretensión de previsión global (Calvo, 1990; Terán, 1996).

La presentación del avance del PGOU de Bilbao coincidió con la puesta en marcha de un esquema de ordenación a escala metropolitana que dio sus primeros pasos en 1989 de la mano de una “reflexión propositiva”⁸ sobre el AMB. Esta propuesta presentaba un enfoque urbanístico y territorial de la regeneración urbana, y destacaba la necesidad de la reconversión física, espacial, como condición imprescindible —aunque no suficiente— para la regeneración económica de Bilbao, y su transformación en una metrópoli posindustrial regional. Esta reconversión espacial se apoyaba singularmente en el aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas creadas por los terrenos “liberados” por el cierre de empresas y la reorganización productiva en las márgenes de la ría, que se consideraban idóneos para llevar a cabo una serie de “grandes operaciones urbanas”. Estos terrenos se localizaban —en una primera aproximación— en ocho “áreas de oportunidad”⁹ en los márgenes de la ría, en una superficie estimada en torno a las 600 hectáreas a lo largo de más de 12 km. La reconversión espacial de este “chasis urbano” generaría el soporte físico necesario sobre el que impulsar la regeneración de la estructura productiva, lo que convertiría a la renovación física en un “objetivo económico de primer orden” (Leira y Quero, 1992).

8 Esta reflexión aparecía en el informe “Bilbao, un territorio metropolitano”, dirigido por los urbanistas Leira y Quero en 1989 (ref. Leira y Quero, 1992).

9 Las áreas de oportunidad identificadas eran: 1. Abandoibarra; 2. San Mamés-Olabeaga; 3. Zorrozaurre (las tres en el municipio de Bilbao); 4. la península de Zorroza y la desembocadura del Kadagua; 5. el borde de la ría de Barakaldo-La Naval; 7. la vega de Lamiako y la ría del Udondo; y 8. la ría de Asúa. Otras posibles áreas de oportunidad incluían: 9. los bordes fluviales de Sestao, Portugalete y Santurtzi; 10. renovaciones urbanas en la cornisa de la margen izquierda; 11. el borde este de Barakaldo; 12. la reorganización del valle de Trapaga; 13. las cabeceras del Txori-Herri y la Avanzada; 14. Ametzola-Miribilla-Sur; y 15. el borde de Bolueta (Leira y Quero, 1992).

Mapa 3
Áreas de oportunidad del Área Metropolitana de Bilbao (2004)



- | | |
|------------------------|---|
| 1. Abandoibarra | 5. Rotador de Asúa |
| 2. Cornisa de Olabeaga | 6. Vega de Ansio |
| 3. Zorrotzaurre | 7. Pasillo verde de Sestao-La Benedicta |
| 4. Zorroza | 8. Erandio/dársena de Udondo-Lamiako |

Después de un extenso período de elaboración de diversos estudios preliminares, anteproyectos y avances, la Diputación presentó en 1997, de forma oficial, el avance definitivo del Plan Territorial Parcial (PTP) del Bilbao Metropolitano, redactado por el mismo equipo. Sin embargo, la falta de acuerdos entre las instituciones con competencias urbanísticas en el AMB (ayuntamientos, Diputación de Bizkaia y Gobierno Vasco) y las dificultades de gestión económica y financiación forzaron la retirada del avance, y se encargó al mismo equipo la redacción de una nueva alternativa que solo sería aprobada casi una década después, en el año 2006, tras un dilatado período de ajustes e incertidumbre, al formalizar el reconocimiento de la unidad funcional metropolitana como escala de planificación y desarrollo de políticas sectoriales (infraestructuras, vivienda, etc.) y establecer el marco general para el proyecto estratégico metropolitano.

La planificación estratégica metropolitana

Una de las primeras iniciativas que abordó el declive del AMB fue el proceso de reflexión estratégica a largo plazo sobre el futuro del País Vasco, que, bajo el nombre *Perspectivas 2005*, puso en marcha el Gobierno Vasco a finales de 1988. El diagnóstico preliminar que se presentó al debate era contundente y asimilaba los problemas de declive industrial y urbano de Bilbao a los de otras ciudades europeas y norteamericanas de antigua industrialización (Atienza, 1991). Entre las conclusiones de los debates, destacaba la necesidad de incorporar nuevos instrumentos de intervención territorial, en particular la planificación estratégica, con el fin de “fijar un conjunto coherente de objetivos a corto y medio plazo” que permitiera gestionar las acciones a desarrollar en un marco de consenso, coordinación entre las instituciones públicas y colaboración con la iniciativa privada (DEP, 1989). El resultado de este proceso fue la presentación, tres años después, del Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano.

La estrategia de revitalización propuesta por este plan estratégico se articulaba en torno a ocho “temas críticos” que reflejaban debilidades y potencialidades del AMB: inversión en recursos humanos, desarrollo de servicios avanzados, movilidad y accesibilidad, regeneración urbana, regeneración medioambiental, centralidad cultural, gestión coordinada del sector público y privado, y acción social. Una vez identificados los ámbitos de actuación, se procedió a un análisis de las condiciones internas y externas de cada uno de ellos para, en la siguiente fase, fijar las metas, los objetivos y las estrategias correspondientes. Finalmente, en una cuarta fase, se concretaba un plan de acción y su implementación (Martínez, 1993). El plan proyectaba una visión global e integrada de los problemas y de las acciones a desarrollar en distintos ámbitos y de forma coordinada por parte de los diferentes agentes sociales y económicos implicados. De este modo, el plan estratégico aportaba un modelo de intervención basado en una estrategia activa, integradora y cooperativa a escala metropolitana (Esteban, 2000).

Para instrumentar y dar continuidad al proceso de planeamiento estratégico, se creó, en 1991, Bilbao Metròpoli-30, una asociación en la que participan representantes de las instituciones y entidades públicas junto a representantes del sector privado¹⁰. Bilbao Metròpoli-30 cumple un papel importante en la formulación y proyección de una visión de futuro para el AMB, y es, en buena medida, responsable de la nueva visión urbana e “imagen de marca” de Bilbao como ciudad competitiva, moderna, abierta, creativa, social y cultural (Martínez, 1993).

En abril del 2001, Metròpoli-30 presentó Bilbao 2010, producto de una reflexión estratégica que pretendía sentar las bases para una nueva etapa del ciclo de revitalización iniciado en 1990. A partir de una visión que daba por concluida con éxito la etapa anterior después de haber logrado situar a Bilbao “entre las ciudades europeas más modernas y vanguardistas del momento”, la estrategia 2010 planteaba aprovechar la dinámica positiva y rentabilizar los logros urbanísticos, sociales y medioambientales para en los próximos años (2000-2010) y convertir Bilbao en –nada más y nada menos– una “ciudad global” (Bilbao Metròpoli-30, 2001). Para alcanzar este objetivo, la propuesta identificaba cuatro áreas clave: un liderazgo activo y comprometido, las personas y sus valores, el conocimiento y la innovación, y el *networking* y el desarrollo de redes de ciudades. Esta perspectiva incorporaba ya un importante giro en la política territorial desde un enfoque orientado a la oferta y a la atracción de capitales para promover la regeneración y el reajuste metropolitano, hacia un política centrada en atraer demanda y capital humano altamente cualificado que reforzara la capacidad competitiva de la ciudad en el marco de la transición a una nueva economía basada en el conocimiento.

La incorporación de la planificación estratégica ha sido, sin duda, una de las innovaciones clave de la política urbana de la década de los 90, y al margen de los logros materiales concretos que puedan atribuirse, su contribución a la regeneración urbana ha sido capital. En

10 En el año 2001, el número de organizaciones representadas en Bilbao Metròpoli-30 era 133 (Bilbao Metròpoli-30, 2001).

primer lugar, la planificación estratégica ha aportado un marco integrado de reflexión y definición de actuaciones para impulsar la regeneración urbana. En segundo lugar, ha contribuido decisivamente a consolidar la escala metropolitana como ámbito coherente de intervención no solo urbanística sino también socioeconómica. Finalmente, en tercer lugar, la planificación estratégica ha destacado la importancia de generar una dinámica de colaboración y cooperación entre los diferentes agentes institucionales y privados: la ventaja colaborativa. Sin embargo, el planeamiento estratégico no se ha confirmado como un instrumento efectivo para orientar y apoyar la política urbana en Bilbao. En este sentido, la falta de competencias claras y de una vinculación orgánica de las instituciones impulsoras y la escasa implicación institucional y política con el proceso estratégico han limitado considerablemente la capacidad del plan de ejercer un papel motor y articulador de decisiones e iniciativas.

Los grandes proyectos de infraestructuras como soporte material de la nueva política urbana

El tercer puntal de las estrategias para la regeneración urbana de Bilbao fueron los grandes proyectos de transporte e infraestructura que se pusieron en marcha a finales de los 80. Estos proyectos cumplieron un papel fundamental en la regeneración urbana, en la medida en que actuaron como catalizadores del nuevo dinamismo, a la vez que permitieron el desarrollo de importantes operaciones urbanísticas a lo largo de la ría. Los proyectos de infraestructura son, de hecho, el verdadero esqueleto vertebrador de la regeneración urbana y la avanzadilla de un nuevo modelo de intervención de la ciudad que se apoya en grandes operaciones y en las que el aprovechamiento y la puesta en valor de oportunidades urbanísticas se constituyen en instrumentos impulsores de la transformación física y funcional urbana.

Los grandes operaciones urbanas de reconversión de vacíos urbanos y espacios industriales degradados o de remodelación de antiguas

zonas portuarias y ferroviarias ya se habían convertido en un instrumento destacado del urbanismo en otras ciudades del Estado español en la segunda mitad de la década de los 80 (MOPU, 1990). Estas operaciones incluían diversos tipos de actuaciones, como la realización o remodelación de grandes infraestructuras de transporte en la ciudad (puertos, aeropuertos, ferrocarriles o vías urbanas), el desarrollo de grandes equipamientos, operaciones de promoción de suelo para actividades económicas, actuaciones inmobiliarias de explotación comercial, grandes eventos internacionales, operaciones de remodelación interna y nuevos ensanches de la ciudad.

En Bilbao, este urbanismo de proyectos se inicia en la década de los 90 con el desarrollo de un conjunto de actuaciones singulares relacionadas con las grandes infraestructuras del transporte: la construcción del metro y la remodelación del ferrocarril de cercanías, la expansión del puerto y las operaciones conectadas de reforma ferroviaria, y la nueva terminal del aeropuerto. Estos proyectos se completaban con importantes inversiones en otras infraestructuras; en particular, el Plan Integral de Saneamiento de la Ría y el Museo Guggenheim. Estos grandes proyectos se concibieron como condición previa para la reconversión y puesta en valor de las “áreas de oportunidad” y como la base material sobre la que desarrollar las operaciones específicamente urbanísticas, y se convirtieron, de hecho, en el eje vertebrador de la regeneración urbana al mismo tiempo que se incorporaron a las campañas de promoción y *marketing* como símbolos del “renacimiento” urbano de Bilbao. Grandes infraestructuras y proyectos conformaron el núcleo estratégico de la regeneración urbana en el marco de un urbanismo al servicio del reajuste económico, físico y funcional metropolitano (Rodríguez, 1996).

El modelo de urbanismo de proyectos en Bilbao se desarrolló a partir del aprovechamiento de las oportunidades urbanísticas generadas por el desmantelamiento de la gran industria pesada y por la reforma de las infraestructuras portuarias y ferroviarias. La ampliación exterior del puerto, en particular, permitió el desmantelamiento de las instalaciones portuarias interiores y la cesión de esos suelos a los municipios

para su reconversión y usos urbanos. La creación de esas nuevas infraestructuras viabilizó, así, física y financieramente las operaciones urbanísticas a través de la captura de plusvalías, lo que permitió la puesta en valor de esos suelos funcionalmente obsoletos y degradados (las “áreas de oportunidad”) como soporte de grandes proyectos urbanos. Los suelos de los bordes de la ría, capturados durante el despegue de la industrialización por las actividades de mayor valor añadido de la industria, fueron recuperados en la fase de declive de la hegemonía económica de la industria para usos más rentables: residencial, comercial, equipamental, etc. Los grandes proyectos contribuyeron, de este modo, a crear la base material sobre la que se sustentaba la renovación urbana, de manera que dieron accesibilidad y generaron nuevas oportunidades urbanísticas, a la vez que transformaron radicalmente el paisaje real e imaginario de la ciudad.

Por una parte, la dimensión material, rotunda, de estos grandes proyectos revela elocuentemente el ingente esfuerzo de renovación física urbana, que ha requerido un volumen de inversión de cerca de cuatro mil millones de euros en poco más de una década. Por otra parte, el carácter esencialmente público de esta inversión sugiere que, en contraste con la extendida retórica neoliberal y de la colaboración público-privada, las estrategias para la regeneración metropolitana se asientan en un fuerte liderazgo público tanto como en a los recursos materiales comprometidos y en el protagonismo absoluto en la movilización y articulación de un nuevo modelo urbano y metropolitano. Porque, si el esquema de intervención responde sin duda a una política urbanística de corte clásico keynesiano —la inversión pública como motor de la regeneración—, no es menos cierto que esa intervención incorpora un esquema de gestión competitiva, flexible y eficaz, desarrollada a través de una sociedad formalmente privada: Bilbao Ría 2000. Y es este carácter público y de concertación interinstitucional precisamente lo que marca la diferencia estratégica en Bilbao en el marco de una recomposición radical de la gobernanza urbana.

La estrategia de regeneración dirigida por proyectos encuentra su máxima expresión en Abandoibarra, un antiguo enclave industrial y

portuario de 35 hectáreas a lo largo de la ribera izquierda de la ría y en el corazón residencial y terciario de la ciudad. La localización privilegiada de este enclave en el área central de la ciudad favoreció su consideración como uno de los espacios significativos de mayor potencialidad urbana, lo que le asignó un papel estratégico al proponer su transformación en un centro terciario de carácter direccional a escala urbana, metropolitana y regional: un núcleo “concentrado” de oficinas y negocios en el que se integrara un conjunto de servicios complementarios comerciales y de actividades ligadas al ocio.

El desarrollo efectivo de Abandoibarra ha seguido, sin embargo, otra orientación. En particular, la búsqueda de mayores garantías financieras a corto plazo en la operación ha debilitado decisivamente el carácter de centro direccional terciario previsto para la zona y favorecido la extensión de las funciones residenciales y comerciales. Abandoibarra se confirma, de este modo, como un nuevo ensanche hacia la ría sin mayores pretensiones que la de ser un espacio emblemático adaptado a las necesidades y demandas de las nuevas élites urbanas, en el que la localización de equipamientos culturales de alto rango, el Museo Guggenheim y el Palacio Euskalduna de Congresos y de la Música no oculta el carácter eminentemente residencial, de ocio y de centralidad tradicional de esta área.

Así, bajo el triunfalismo inicial y la retórica del éxito anticipado, la operación Abandoibarra revela también importantes limitaciones que ponen en cuestión su validez como modelo a seguir en la reconversión de otras “áreas de oportunidad” del AMB. En primer lugar, en términos de la propia coherencia interna del proyecto, la validez de este esquema está fuertemente condicionada por las servidumbres de una gestión urbanística dirigida por criterios de rentabilidad y viabilidad financiera que imponen una lógica de maximización de plusvalías y valorización a corto plazo, subordinando los componentes estratégicos de la intervención a las exigencias de la valorización urbanística. En segundo lugar, desde la perspectiva de su capacidad para actuar como motor de la regeneración urbana, la operación de Abandoibarra se ve condicionada por una visión simplista, banalizada, de los procesos

sociales y económicos que sustentan cualquier dinámica de revitalización. El predominio aplastante de la dimensión física, morfológica, de la intervención y la ausencia de una estrategia de promoción económica integrada y coordinada con otros agentes públicos y privados no es, por tanto, accidental; por el contrario, es un reflejo de la tendencia a considerar la regeneración urbana como una consecuencia cuasi espontánea y no problemática de la reconversión física. Y tercero, el potencial polarizador y de exclusión implícito en los grandes proyectos singulares, contrariamente al mito de la autofinanciación, absorbe una cantidad extraordinaria de recursos públicos —que inevitablemente se retraen de otras áreas— destinados a la producción de enclaves emblemáticos para las nuevas élites sociales urbanas. Su condición de enclave elitista, el desplazamiento de las viviendas de protección oficial hacia otras áreas menos valoradas y su contribución a la transformación del centro de Bilbao en una zona aún más exclusiva (regentrificación) hacen de Abandoibarra un claro ejemplo de la denominada “*state-led, new-build gentrification*”.

Tras dos décadas de fuertes inversiones e intervenciones a escala municipal y metropolitana, el proceso de regeneración urbana de Bilbao se presenta como consolidado. Este proceso se difunde a nivel internacional como un éxito rotundo, ejemplo de “buenas prácticas” urbanísticas y modelo para otras metrópolis afectadas por la desindustrialización y el declive urbano. Sobre estas bases, la nueva reflexión estratégica propone aprovechar el dinamismo de la revitalización y avanzar hacia la construcción de una metrópoli *world-class* en la sociedad del conocimiento. La Estrategia 2010 se fundamenta en tres elementos básicos: las personas, las actividades y el atractivo de la metrópoli. En el núcleo de ellos, como soporte y referencia estratégica, se encuentran la innovación y el conocimiento.

Asimismo, la novedosa estrategia se asienta sobre nuevos proyectos estratégicos, a los que clasifica como proyectos de primer rango, proyectos complementarios y promoción de determinados valores. Entre los proyectos de primer rango, que requerirían presupuestos importantes para su puesta en marcha, se destacan cuatro: a) la creación de

una “ciudad para la innovación y el conocimiento”, para la que Zorrozaurre se apunta como uno de los emplazamientos idóneos; b) la celebración de una exposición universal como proyección internacional de Bilbao y catalizadora de multitud de iniciativas públicas y privadas; c) la regeneración urbanística del casco viejo bilbaíno para consolidarlo como espacio de encuentro ciudadano, apoyado en el ocio, el comercio y la cultura; y d) la limpieza y recuperación de la ría y sus márgenes, para convertirla en el eje articulador de una sociedad abierta y multicultural, atractivo fundamental de Bilbao y símbolo del dinamismo socioeconómico de toda su área de influencia.

Junto a estos “proyectos motores”, se sitúan también como de primer rango el establecimiento de una zona para la promoción de actividades de carácter altamente innovador, la conversión de Bilbao en un lugar de encuentro para plantear y debatir iniciativas innovadoras, y el “*lifelong learning*” y el acceso al conocimiento avanzado. Los proyectos complementarios tienen un costo más moderado pero una incidencia muy importante, como la implantación de un programa internacional de gestión empresarial, el compromiso con la calidad de los servicios públicos y la integración de parques y espacios de recreo de la zona metropolitana, entre otros.

En coordinación con la reflexión estratégica impulsada por Bilbao Metrópoli-30, el Ayuntamiento presentó en el 2002 el Plan Estratégico (2002a, 2002b) en el que se identifican las “nuevas áreas de oportunidad” de la ciudad, entre las que destaca Zorrozaurre, una península situada en la ría, con usos mixtos residenciales e industriales y altamente degradada, que va a convertirse en el proyecto estrella de los próximos años gracias al desarrollo de una industria innovadora que incluiría, entre otras, la biotecnología, las tecnologías de la información y de la comunicación, el arte, el territorio y la regeneración urbana, un centro de investigación con presencia de la universidad y un instituto de desarrollo regional y urbanismo. Estas actuaciones se completan con iniciativas vinculadas a la rehabilitación y construcción de viviendas, el desarrollo de espacios libres y la creación de una zona comercial y deportiva. El proyecto urbanístico para el desarrollo de Zorrozaurre,

firmado por la arquitecta angloiraquí Zaha Hadid, constituye un intento de reeditar la propuesta de desarrollo de un nuevo centro direccional para Bilbao que fracasó en Abandoibarra.

Conclusiones

A lo largo de las dos últimas décadas, Bilbao ha vivido un intenso proceso de reestructuración y transformación socioeconómica, física y funcional. Durante este período, el AMB ha pasado de la prosperidad al declive y del declive a la regeneración, un proceso que ha ido dando paso a un nuevo modelo urbano. El motor del “renacimiento urbano” de Bilbao ha sido el urbanismo, protagonista absoluto de la dinámica de reconversión física y funcional metropolitana. Pero el urbanismo de la regeneración es un urbanismo reinventado de grandes infraestructuras y espectaculares proyectos emblemáticos, un urbanismo estratégico e innovador que desplaza la razón reguladora del planeamiento tradicional a un segundo plano para abrazar la lógica de la oportunidad, la viabilidad y la eficiencia. Los grandes proyectos de infraestructura son el eje vertebrador, la columna vertebral de la regeneración urbana en Bilbao, y actúan como elementos impulsores, catalizadores, de esa dinámica y crean, a la vez, las condiciones materiales para el desarrollo de operaciones urbanísticas singulares. Además, las grandes infraestructuras y proyectos son parte integral de una concienzuda campaña de promoción y *marketing* urbano dirigida a reconstruir la imagen de la ciudad mediante arquitecturas emblemáticas de firmas de renombre internacional, proyectos insignia, equipamientos culturales y turísticos, festivales, ferias y otros eventos internacionales. Instrumentalizado por la estética y la lógica promocional, el urbanismo se pone al servicio de la regeneración socioeconómica creando las condiciones materiales —esto es, espacios cualificados de producción y consumo, adaptados a las exigencias de las nuevas demandas locales y globales— necesarias para acoger nuevos usos y funciones dinamizadoras. El fin último de estas iniciativas es reforzar la capacidad de Bilbao para

competir con otras ciudades por la atracción de nuevos inversores y consumidores que permitan asegurar ventajas competitivas y relanzar una nueva fase de crecimiento urbano.

A pesar de la centralidad del urbanismo, la estrategia de Bilbao pone al urbanismo al servicio de una regeneración cuyo objetivo central es frenar la pérdida de centralidad urbano-regional de Bilbao y reforzar su capacidad para actuar como centro direccional y articulador de un amplio espacio regional. En el marco de la crisis del fordismo, la intervención urbana se orienta hacia el impulso de un proceso de reajuste metropolitano y de consolidación de un proyecto de metrópoli posfordista. En este marco, la construcción del “nuevo Bilbao” busca transformar la centralidad urbana en un factor que atraiga capitales internacionales —en particular, de servicios superiores—, a partir de la creación de espacios urbanos emblemáticos y atractivos. El buque insignia de esa estrategia era Abandoibarra, concebida como el nuevo centro direccional del Bilbao posindustrial. El desarrollo de nuevos sectores como el turismo, el ocio, las actividades culturales, etc., se contemplaban como parte de la dinámica de transformación y recomposición sectorial y funcional.

El naufragio de la estrategia direccional de Abandoibarra y su transformación en un nuevo centro de carácter residencial y de ocio superior, asimilado e integrado en la lógica de ocupación y de usos mixtos tradicional del ensanche de Bilbao, revela la incapacidad del proyecto del “nuevo Bilbao” para impulsar una nueva centralidad en la ciudad. Sin embargo, en el marco del *tsunami* inmobiliario vivido por las ciudades del Estado a lo largo de la última década, Abandoibarra ha producido una nueva (re)centralidad inesperada a partir de la atracción de segmentos sociales de ingresos superiores y a partir de su reconversión para usos urbanos. En contraste con el objetivo de atracción de capitales, Abandoibarra produce una respuesta anticipada a la crisis inmobiliaria mediante la oferta de viviendas para sectores de altos ingresos que mantienen su localización en la ciudad central. Así, frente al fracaso de la consolidación de una centralidad funcional terciaria posfordista, se contraponen el éxito de la centralidad tradicional fordista, que refuerza

inesperadamente los factores tradicionales de atracción de la centralidad urbana para los segmentos sociales de altos ingresos: equipamientos de alto rango de ocio y accesibilidad.

En resumen, el resultado en términos de centralidad de dos décadas de intervenciones radicales en Bilbao no ha producido una nueva centralidad funcional en la ciudad, sino que ha tenido como consecuencia más significativa una dinámica de reforzamiento de la centralidad tradicional urbana, en la que la dinámica de permanencia de la centralidad es un instrumento de captura de plusvalías inmobiliarias y de recomposición de la estructura socioespacial segmentada, asociada con el fordismo urbano, a partir de la reapropiación de suelos industriales centrales. Se reitera así esa estructura urbana a partir de la reutilización de suelos que estaban fuera de esa estructura socioespacial residencial, en la que ese proceso de reconversión de usos industriales (inferiores de valor añadido) hacia usos residenciales permite y viabiliza un proceso de captura de plusvalías inmobiliarias que alimenta la lógica de la acumulación urbana típica del fordismo.

Bibliografía

- Agirreazkuenaga, J. (1987). *Vizcaya en el siglo XIX: Las finanzas públicas de un Estado emergente*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Atienza, L. (1991). "Un proyecto estratégico para la revitalización del Bilbao Metropolitano". En *Las grandes ciudades: Debates y propuestas*, Rodríguez et ál. (eds.). Madrid: Economistas.
- Ayuntamiento de Bilbao (1989). *Avance del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. Criterios, objetivos y soluciones generales de Planeamiento*.
- Ayuntamiento de Bilbao (2002a). *Texto refundido de la Modificación del Plan Especial de Reforma Interior de Abandoibarra*. Pleno 13-4-1999. Aprobación definitiva: Diciembre 2000.
- Ayuntamiento de Bilbao (2002b). *Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao*. Aprobación del texto refundido: 27-12-94. Actualización: Diciembre 2000.

- Azpíri, Ana (2000). *Urbanismo en Bilbao, 1900-1930*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia.
- Bastida, R. (1923). *El problema urbanístico de Bilbao*. Bilbao: Asociaciones de Arquitectos y de Ingenieros Industriales de Vizcaya.
- Beascoechea Gangoiti, J. M. (2003). "Jerarquización social del espacio urbano en el Bilbao de la industrialización". *Scripta Nova*, Vol. 7, N.º 146 (022).
- Bilbao Metròpoli-30 (2001). *Bilbao 2010. Reflexión Estratégica. Bring your dreams to Bilbao*. Bilbao.
- Calvo, L. (1990). "El control del crecimiento urbano". En *10 años de planeamiento urbanístico en España*, MOPU (eds.). Madrid: MOPU.
- DEP (Departamento de Economía y Planificación del Gobierno Vasco) (1989). "Bases para la revitalización económica del Bilbao Metropolitano". *Ekonomiaz*, 15. Gasteiz.
- Escudero, M. (1985). "Esplendor y caída del Gran Bilbao". *Estudios Territoriales*, 82: 113-131.
- Esteban, M. (2000). *Bilbao, luces y sombras del titanio. El proceso de regeneración del Bilbao Metropolitano*. Bilbao: Servicio Editorial Universidad del País Vasco.
- Fernández-Durán, R. (2006). *El tsunami urbanizador español*. Madrid: Virus.
- García Merino, L.V. (1987). *La formación de una ciudad industrial. El despegue urbano de Bilbao*. Oñati: HAEE/IVAP.
- González-Portilla, M. (1981). *La formación de la sociedad capitalista en el País Vasco (1876-1913)*. San Sebastián: Haranburu.
- González-Portilla, M. (ed.) (1995). *Bilbao en la formación del País Vasco contemporáneo (economía, población y ciudad)*. Bilbao: Fundación BBV.
- Juaristi, Joseba (1985). "La estructura urbana de Vizcaya". *Cuadernos de Sección. Historia-Geografía*, 5: 413-428.
- Leira, E. y D. Quero (1992). "Bilbao, territorio y regeneración productiva". *Estudios Territoriales*, 39.
- Martínez, A. (1993). "La revitalización de áreas metropolitanas. El caso del Bilbao Metropolitano". *Boletín de Estudios Económicos*, Vol. 48, N.º 148.

- Martínez, M. y L. Vicario (1997). "Polarización socioespacial en el Área Metropolitana de Bilbao". *Inguruak*, 17: 163-192.
- Ministerio de Vivienda de España (2010). *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Madrid.
- Monclús, J. (1996). *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona.
- MOPU (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) (1990). *10 años de planeamiento urbanístico en España*. Madrid: MOPU.
- Rodríguez, A. (1996). "Planning the revitalisation of an old industrial city: Urban policy innovations in metropolitan Bilbao (Spain)". En *Local economic development in Europe and the Americas*, C. Demazière y P. Wilson (eds.). Londres: Mansell.
- Rodríguez, A., E. Martínez y G. Guenaga (2001). "Uneven redevelopment: New urban policies and socio-spatial fragmentation in metropolitan Bilbao". *European Urban and Regional Studies*, 8, 2: 161-178.
- Serrano, S. (2002). "Despegue, expansión, crisis y reconversión (1860-2000). La vida en el eje industrial vertebrado por la Ría de Bilbao". *Lan Harremanak*, 6: 133-160.
- Terán, F. (1996). "Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)". *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, 28: 107-108.

Bruselas: Ciudad, región, capital

Víctor Brunfaut*

La situación de Bruselas en el panorama de las ciudades europeas es singular. La singularidad es, sin duda alguna, lo que caracteriza las ciudades europeas, que, aunque comparten rasgos comunes, se caracterizan por fuertes especificidades locales; se trata de uno de los efectos más destacables de un territorio cuya urbanización se remonta bastante lejos en el tiempo y está marcada por la huella del comercio, de los intercambios y de la competencia entre ciudades, primero, y de la industrialización, después. Nos proponemos dar aquí una visión amplia del fenómeno urbano bruselense, buscando en la historia y la geografía los elementos de descripción del presente.

Como tela de fondo, encontramos la noción de “capital” y la relación particular entre el “poder” y los “habitantes” que este estatus de capital ha instituido. Se puede, en efecto, leer la evolución de Bruselas a través de este doble prisma, endógeno y exógeno, como la de una ciudad cuyo destino parece escapar constantemente a la voluntad y al poder de sus habitantes y que está, a la vez, formada por ellos de mane-

* Es arquitecto por la Escuela de Arquitectura La Cambre (Bruselas, 1991) y PhD en Planeamiento Urbano (Roma/Pescara, 2003). Enseña arquitectura, diseño urbano y planeamiento urbano en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Libre de Bruselas, y colabora en el departamento de Arquitectura, Desarrollo y Patrimonio, con proyectos de investigación y enseñanza en África y Europa, y se enfoca principalmente en la relación entre asuntos de patrimonio y desarrollo.

ra profunda en el uso y la percepción que tienen de este territorio que les pertenece. Hablar de Bruselas es hablar de gobernanza y de la dificultad de pensar la relación entre diferentes niveles de poder.

La historia de Bruselas está íntimamente ligada a la de Bélgica, y esta, al desarrollo del Estado-nación y a la Revolución industrial, que marcan la historia europea del siglo XIX. Pero esta historia empieza mucho antes de la creación del Estado belga (Bruselas aparece al final del siglo X, y Bélgica apenas nace en 1830), y está hoy en día igualmente marcada por el hecho de ser la capital de este “Estado sin Estado” —la Unión Europea— que por el hecho de ser capital de un Estado que se encuentra hoy en descomposición.

Bruselas tenía, aun antes de su designación como capital del joven Estado belga, una vocación internacional. El historiador Jean Puissant evoca cómo, ya bajo el Antiguo Régimen, “la implantación en Bruselas de un poder principesco pluricultural [el ducado de Borgoña y, luego, los Imperios español y austríaco] provocó la aparición de una administración y de un público cosmopolitas” (Puissant, 2009: 18). Esta doble dimensión, cosmopolitismo y administración, ha marcado la ciudad: acoge hoy un importante número de instituciones internacionales, entre las cuales se encuentra la OTAN, y también la mayoría de las instituciones europeas.

Si era sin duda difícil pensar esta obra omitiendo a Bruselas, es principalmente porque hoy en día la capital belga se ha transformado en metonimia del continente en su dimensión política: Bruselas es Europa. La Bruselas contemporánea se ha construido alrededor de la “presencia europea”, así como sin duda ha sufrido a causa de esta presencia. Como es a menudo el caso, esta presencia europea permitió poner en evidencia el “carácter” de la ciudad, un carácter que no está libre de contrastes y ambigüedades, lo que nos esforzaremos por demostrar. Porque Bruselas es ciertamente singular, como ciudad, por las ambigüedades que acarrea y que han marcado su evolución. Bruselas se caracteriza, entonces, desde su nacimiento, por un carácter de dualidad socioespacial que constituye un elemento de “larga duración” en la historia de la ciudad.

Bruselas, capital de un Estado que tiene muchas dificultades para transformarse en nación (Bélgica), se encuentra hoy en día en el corazón de una de las más graves crisis políticas que han sacudido al país. Esta crisis, que permitió a Bélgica entrar (muy a su pesar) en el Libro Guinness de los Récords como el país que ha vivido el más largo tiempo sin gobierno (sobrepasando recientemente a Irak, antiguo poseedor del título'), habrá al menos tenido un efecto positivo: el haber atraído de vuelta la atención sobre la cuestión del lazo entre urbanismo y política, a través del debate sobre los límites administrativos (y políticos) de la ciudad. Porque, como ya veremos, la cuestión de los límites de la ciudad está realmente en juego en el caso de Bruselas: no solo porque su extensión real sobrepasa las fronteras administrativas (es el caso de la mayoría de las ciudades que están confrontadas al problema de una planificación territorial que implica a una multiplicidad de actores institucionales para adoptar una forma con geografía variable), sino porque la ciudad presenta características de dispersión histórica únicas en Europa. Comprender las condiciones de aparición y de desarrollo de esta "ciudad difusa" es indispensable si queremos describir el fenómeno urbano bruselense; toda reflexión sobre el tema de la centralidad debe, en el caso de Bruselas, referirse a esta condición de dispersión metropolitana histórica. Nos esforzaremos por hacerlo.

Antes de entrar al tema en sí, es necesaria una pequeña precisión terminológica. Si bien el nombre de Bruselas es el del "núcleo urbano" originario (que constituye lo que llamamos "el Pentágono"—a causa de la forma que tomaba el trazado de las murallas del siglo XVI—, el "centro histórico" o "Bruselas-ciudad"; que corresponde administrativamente a la "ciudad de Bruselas"; y que comprende, además, una serie de apéndices de prestigio, como el Dominio Real o el Bosque de La Cambre), la entenderemos aquí en su acepción extendida, que recubre lo que llamamos, desde la regionalización del Estado belga de 1989, la "región bruselense", o "región Bruselas-capital". La región bruselense agrupa, alrededor de la "ciudad de Bruselas"—que constituye su

1 En el momento en que escribimos estas líneas, la crisis todavía no se ha solucionado.

centro—, otras 18 comunas², que corresponden en términos morfológicos a los “suburbios” de la ciudad y a los diferentes núcleos aldeanos que fueron englobados por la ciudad en el transcurso de los siglos XIX y XX. Es a esta dimensión a la que uno se refiere comúnmente cuando habla hoy de Bruselas, y es a esta acepción a la que nos referiremos en el presente artículo. El peso demográfico de esta entidad se sitúa hoy alrededor de un millón de habitantes (poco, comparado con otras grandes ciudades europeas), pero es sobre todo la relativamente débil densidad poblacional lo que caracteriza a Bruselas, como ya veremos.

Puesta en contexto

La historia de Bélgica oscila entre agrupamientos y parcelaciones territoriales, centralización del poder por los Príncipes y autonomía del poder político de las ciudades, fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas que se codean permanentemente. En este sentido, la historia de Bélgica cuenta la historia de Europa: la existencia misma del país es el resultado de la política europea, como los contornos de su territorio.

B. Grosjean³

Bruselas ocupa una posición central en el territorio nacional belga, un territorio que está él mismo “entre dos”. El historiador Henri Pirenne ubica esta situación, el “cruce de culturas”, en la época prerromana, cuando este territorio presenciaba “la retaguardia de los celtas y la vanguardia de los germanos” (citado en Gutkind, 1970).

Bélgica aparece como Estado independiente recién después de una revolución contra el “ocupante” holandés, en 1830, en pleno auge de la Revolución industrial. El territorio del que se compone Bélgica hoy perteneció a diferentes “ocupantes” a lo largo de su historia, de

2 La comuna es, en Bélgica, la entidad administrativa de base, cuyo peso político continúa estructurando fuertemente una vida política marcada por un “localismo”.

3 Grosjean, 2010: 56.

los franceses a los austríacos, pasando por los españoles; la mayoría de los autores subraya cuánto esta condición hizo que los habitantes del territorio se volvieran particularmente desconfiados con relación a toda forma de poder.

En 1815, luego de la derrota de Napoleón en Waterloo, en las puertas de Bruselas, los Estados vencedores (Prusia e Inglaterra) decidieron anexionar el territorio belga, bajo la dominación napoleónica, a Holanda. Pero las élites de la futura Bélgica no estuvieron mucho tiempo satisfechas con esta situación, y es así que, sobre la ola de las reivindicaciones soberanistas que marcan la época, vemos unirse estratégicamente a los ricos industriales del sur del país⁴, que quieren guardar el control de su desarrollo industrial, con las élites flamencas del norte del país, que, católicas, soportan de mala manera el estar sometidas a un Estado protestante. Esta unión circunstancial, denominada “unionismo”, desembocó en la creación de un pequeño Estado que será reconocido por las grandes potencias de la época por sus cualidades de “Estado tapón”, susceptible de contrarrestar toda veleidad expansionista futura de Francia (el recuerdo de las conquistas napoleónicas todavía estaba vivo). Bruselas, cuyo estatus de ciudad capital se había afirmado desde el siglo XVI⁵, se transforma casi naturalmente en la capital de este Estado que se mantendrá “genéticamente” marcado por estos orígenes circunstanciales.

La historia de Bélgica y de su capital está luego marcada por una fase de expansión y de consolidación nacional, alimentada tanto por el auge industrial como por las riquezas generadas por el Congo Belga, colonia heredada al país a principios del siglo XX por su rey Leopoldo III, que la poseía personalmente. El cambio de siglo constituye una época de

4 Bélgica estaba entonces en la vanguardia de la Revolución industrial: es, por ejemplo, el primer país de Europa continental (es decir, después de Inglaterra) que desarrolla una red ferroviaria, con la apertura de la línea Bruselas-Malines, en 1835.

5 “La consagración vendrá bajo el reino de Carlos V (1506-1555), quien fija en 1531 los famosos consejos colaterales (Consejo de Estado, Consejo Privado y Consejo de las Finanzas). El año 1531 marca entonces de manera muy clara el principio del reino de Bruselas como capital de hecho de los Países Bajos meridionales en el plano político y administrativo” (Charruadas y Dessouroux, 2005: 14).

esplendor para Bruselas; se traduce en arquitectura en el Art Nouveau⁶, que da forma a esta ciudad burguesa triunfante. La fase de consolidación de Bruselas como capital nacional está marcada en materia de urbanismo por los grandes gestos del “rey urbanista”, Leopoldo II, y por la predominancia del sector privado en la construcción del conjunto urbano: la ciudad es más el hecho de los inversores privados que el de una fuerte voluntad pública reguladora. Es apenas después de la Segunda Guerra Mundial, que perdonó relativamente a la ciudad, que vemos al gobierno nacional meter la mano en Bruselas, a través de una serie de intervenciones de infraestructura, sobre las cuales regresaremos.

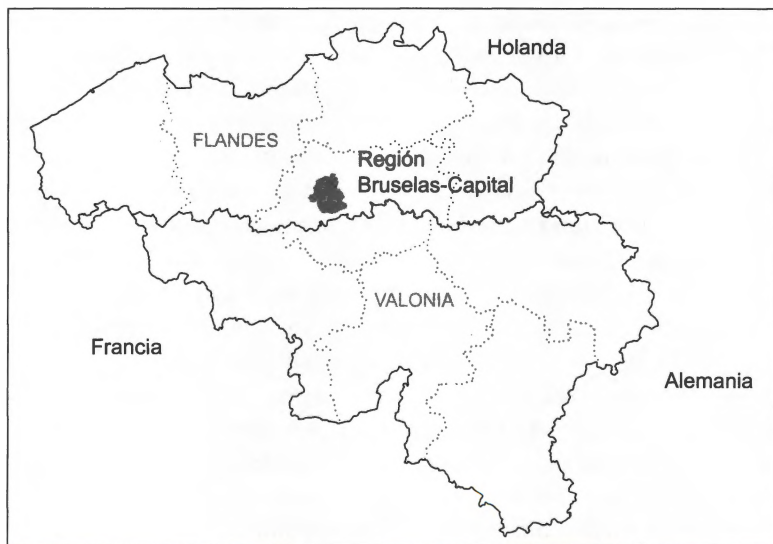
En un contexto de internacionalización (es la época que ve a la vocación internacional afirmarse en Bruselas, con la instalación de las sedes de la OTAN y de la CECA), la ciudad es sometida a un proceso de modernización intensivo que consagra su advenimiento como ciudad terciaria, proceso que culmina con la exposición universal organizada en Bruselas en 1958. A este clímax corresponde, paradójicamente, el principio del proceso de “deconstrucción” del Estado belga, que se puede relacionar a los procesos de transformación de las estructuras socioeconómicas de la desindustrialización. Este proceso se alimenta principalmente de la voluntad flamenca de liberarse de la dominación valona, cuya supremacía, ligada al mayor peso político de las élites francófonas en la fase de formación del país y al poderío económico de la industria pesada sobre las cuales descansa, se ve afectada por la crisis estructural que atraviesa esta última.

El primer episodio significativo de partición del territorio está representado por el trazado, en 1962, de una “frontera lingüística” que imprime en el espacio la separación entre flamencos y francófonos. Bruselas, ciudad bilingüe, está enclavada en territorio flamenco⁷.

6 Victor Horta es el representante más conocido de este movimiento.

7 Los flamencos quieren contrarrestar el afrancesamiento del territorio flamenco límite de Bruselas, ligado al desarrollo en forma de mancha de aceite de la ciudad hacia su periferia por parte de poblaciones principalmente francófonas, que “colonizan” esos territorios.

Mapa 1
Situación de Bruselas en el territorio belga



La deconstrucción del Estado toma la forma, a partir de los años 70, de un proceso de federalización siempre en marcha⁸ que desemboca en 1989 en un redimensionamiento de las competencias del poder nacional (llamado “federal”) –justicia, interior, ejército...– y en una partición del país en tres entidades regionales: la región flamenca (o Flandes) en el norte, la región valona (o Valonia) en el sur, y la región Bruselas-capital en el centro. Esta partición territorial, que ve a Bruselas enclavada administrativamente en el territorio flamenco, se superpone a una partición “comunitaria” entre tres grupos lingüísticos: flamenco, francófono y germanófono. El modelo es particularmente complejo y genera, más allá de una multiplicación del número de funcionarios y de ministros que hace de Bélgica un antimodelo en

8 Este proceso está en la base de la mayor crisis política que atraviesa en la actualidad el país y que evocábamos más arriba.

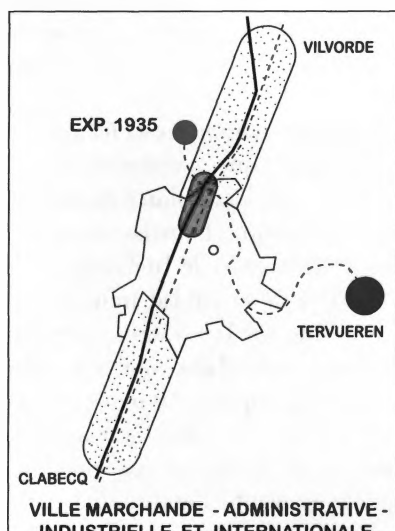
la especie, conflictos de competencias. En efecto, los territorios sobre los cuales se ejercen las competencias de las comunidades (competencias ligadas principalmente a la cultura y a la enseñanza) no corresponden exactamente a los de las tres regiones: si bien la región flamenca es culturalmente unitaria (flamenca, con la presencia de minorías francófonas), la región valona alberga en su territorio dos comunidades (francófona y germanófona) y Bruselas aparece como un territorio aparte, bicomunitario, sobre el cual, especialmente a través de las competencias no territorializadas ligadas al nivel de poder comunitario, las dos comunidades (flamenca y francófona) siguen ejerciendo desde el exterior una tutela difícilmente compatible con la idea de regionalización. Esto ocurre aparte de las cuestiones de financiamiento propias a la mayoría de las capitales y, de manera general, a las ciudades cuya base imponible no corresponde a la magnitud real del fenómeno urbano que recubren (con el hecho, en el caso de las capitales, de que estas ciudades soportan un peso y producen una riqueza cuyos dividendos son redistribuidos sobre todo el territorio nacional sin recibir, la mayoría de veces, los medios financieros que corresponden a esta importancia).

Ciudad centro, ciudad frontera

Si bien la centralidad de Bruselas es geométrica en relación al territorio del Estado del cual es la capital geográfica⁹, esta centralidad también es simbólica: Bruselas reúne a las dos principales comunidades que forman el país.

9 Bruselas está en el centro del Estado, en el cruce entre los dos mayores ejes del país: el eje industrial norte-sur, que relaciona las cuencas mineras de Charleroi con el puerto de Anvers, por un lado; y el eje histórico este-oeste, que une Liège a Gand y Ostende, por otro lado.

Gráfico 1
 Bruselas, ciudad industrial-administrativa,
 capital de Estado, unión entre norte y sur
 (proyecto de Victor Bourgeois, años 30)



En términos culturales, lo vimos, su situación corresponde al límite entre las esferas culturales germánica, en el norte, y latina, en el sur. Más pro-saicamente, aparece como en equilibrio sobre el hilo tendido de la frontera lingüística, que materializa hoy de manera extremadamente tangible este límite por lo menos borroso heredado por la historia. Bruselas es, por lo tanto, una ciudad centro, pero también es una ciudad frontera.

En términos geográficos, se presenta como lugar de ruptura de cargas sobre el eje este-oeste, entre la planicie pantanosa de la Senne, la vía de agua que está al origen de la aparición de la ciudad como "*castrum*" y luego como lugar de mercado y de culto¹⁰, y las mesetas limosas que la dominan en el oeste. El historiador Jean Puissant escribe:

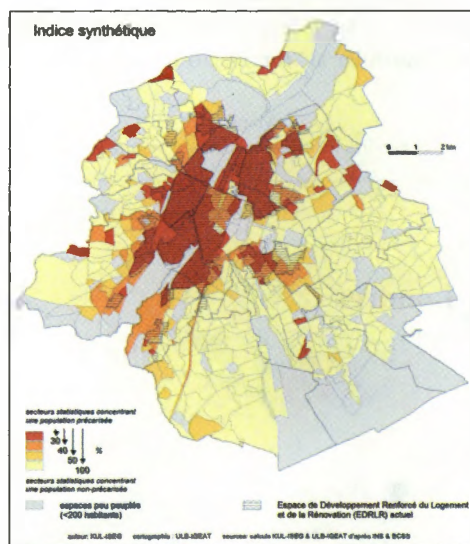
10 El nombre original, Bruocsella, remite etimológicamente al carácter pantanoso del sitio sobre el cual la ciudad se implanta.

El desarrollo de la ciudad se debe a la riqueza de su medio ambiente: prados naturales en el fondo del valle, favorables a la cría de ovinos y de bovinos; tierras fértiles que producen cereales en el oeste y el sur, favorables a la horticultura, con abundancia de riachuelos que se pueden acondicionar (molinos, estanques de pescados); un bosque cercano, extenso y rico en caza que linda los muros (Puissant, 2009: 14).

Pero este desarrollo, prosigue, también está ligado a una voluntad política (“el hecho del Príncipe”) que, apoyándose en el dinamismo de los ediles locales (y en una verdadera política de seducción para el príncipe), verá progresivamente cómo Bruselas suplanta a su vecina y rival, Lovaina, como capital del ducado de Brabante.

La situación de ladera de la ciudad influirá sensiblemente en su desarrollo ulterior, marcado por la asimetría entre “ciudad alta” y “ciudad baja”, con las capas acomodadas que se instalan en las alturas y dejan el valle para las capas populares y para los desarrollos industriales futuros. Esta característica de asimetría marcará las implantaciones y opciones urbanísticas de la ciudad; fue, por ejemplo, el caso del barrio europeo, que se implantó lógicamente en la continuidad del barrio Leopold, construido en la independencia para acoger a la aristocracia del joven Estado belga. Esta asimetría caracteriza a la ciudad en términos socioespaciales hasta el día de hoy, y crea las condiciones de surgimiento de una ciudad dual. El valle, cuyo carácter industrial será confirmado en el siglo XIX por la creación del canal que une las cuencas mineras, en el sur de Bruselas, con el puerto de Anvers, corresponde hoy, en efecto, a lo que se describe generalmente como la “media luna pobre” de la región bruselense, a causa de la concentración de poblaciones precarizadas que estos antiguos barrios industriales albergan, mientras que la parte alta de la ciudad alberga los desarrollos de la ciudad burguesa.

Mapa 2
La “media luna pobre” de Bruselas



Fuente: *Monitoring des quartiers*. Bruselas: IBSA/ADT.

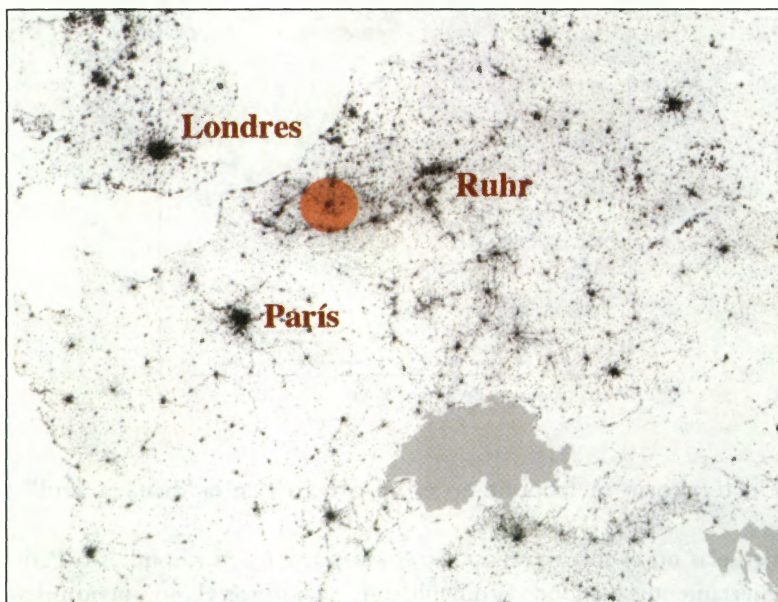
Un territorio metropolitano en el corazón de la “banana azul”

Bruselas no es una megalópolis, como pueden serlo Londres o París. Ciertamente se conoce la dificultad de cuantificar el fenómeno urbano y de comparar las ciudades entre sí, pero es manifiesto que Bruselas no tiene los atributos de una megalópolis; seguramente no los dos principales: concentración y densidad de población. Aunque es una capital, Bruselas es en muchos aspectos “provincial”. En cambio, uno puede, sin temor a equivocarse, utilizar el término “metrópoli” para describir a Bruselas. Más exactamente, estructura un territorio metropolitano del cual constituye uno de los mayores polos. Si tomamos la medida de la densidad de población, uno se sorprende con la dicotomía que se marca entre una relativamente baja de Bruselas como ciu-

dad (un poco más de un millón de habitantes para 162 km², es decir, una densidad del orden de siete mil habitantes por kilómetro cuadrado)¹¹ y otra particularmente elevada de Bélgica, que, dada la escala del país, casi podemos asimilar al “territorio metropolitano” de Bruselas¹².

Mapa 3

Bruselas en el territorio urbano europeo según De Geyter (2002)



- 11 Para comparar, París presenta una densidad de 20 mil habitantes por kilómetro cuadrado; se trata evidentemente de valores medios...
- 12 Bélgica cubre un territorio de más o menos 30 mil kilómetros cuadrados y alberga a diez millones de habitantes, con lo que alcanza una densidad media de 350 habitantes por kilómetro cuadrado, una cifra elevada si se la compara con los promedios europeos (Francia, por ejemplo, presenta una densidad de población del orden de 115 habitantes por kilómetro cuadrado; el promedio europeo es de 126 habitantes por kilómetro cuadrado —datos de Eurostat—). La particularidad de esta densidad es que es bastante homogénea en todo el territorio belga, con máximos que corresponden a áreas bastante amplias correspondientes a las áreas urbanas; en particular, el triángulo Bruselas-Gand-

Bruselas es parte de lo que llamamos comúnmente, desde la representación hecha por Brunet para la Delegación Interministerial para la Ordenación del Territorio y de los Atractivos Regionales (Datar, por sus siglas en francés) en 1989, la “banana azul”: “banana”, a causa de su forma; “azul”, a causa del color escogido para representarla. Esta representación es solo una entre las numerosas representaciones de la estructura urbana europea, que se caracteriza por el hecho de ser particularmente densa en núcleos urbanos de tamaño variable en un territorio que forma la “dorsal europea”. Esta dorsal corresponde a la vía de comunicación y de intercambio comercial histórico del continente, que ponía en relación al Mediterráneo con el mar del Norte, a lo largo de los grandes ríos (Ródano, Rin, Mosa...). Se tradujo en territorios muy precoces y estables en términos de poblamiento urbano¹³.

La red urbana particularmente densa de la dorsal está íntimamente ligada a su función comercial y de intercambio —y principalmente, en lo que se refiere a Bruselas y las ciudades de Flandes, al desarrollo de la industria y de la artesanía textil que hicieran la riqueza de estas regiones en la Edad Media—, con la presencia de cuencas mineras y siderúrgicas que vienen a reforzar esta centralidad a escala europea bajo la Revolución industrial.

La permanencia de esta estructura y su capacidad para asimilar las diferentes fases de concentración y de desconcentración urbana que se sucedieron en la historia del continente están ligadas a dos factores: primeramente, el hecho de que esta estructura reticular estuviera fun-

Anvers. Si uno se refiere a las “regiones urbanas” (la noción utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas belga —INS— es la de “complejo residencial urbano”, correspondiente al área urbana polarizada en términos funcionales alrededor de la presencia de una capital de provincia), reagrupan en Bélgica el 76,6% de la población (una población muy urbana, entonces). Las regiones urbanas cubren la mitad de territorio nacional, ¡para una densidad media de 499 habitantes por kilómetro cuadrado! Estamos entonces en presencia de un país densamente poblado, pero cuya población está dispersa en el territorio.

- 13 De manera general, el territorio belga presenta de manera precoz densidades de población elevadas, relacionadas con tasas de población urbana elevadas. En 1831, la tasa de urbanización de Bélgica era del orden del 28% a escala nacional, y alcanzaba hasta un 45% para el eje Bruselas-Anvers! (ver Vandermorten y Vandewattyne, 1985).

dada en un importante sustrato agrícola le ofrecía una gran capacidad de adaptación a los ciclos económicos sin “pérdida de peso demográfico”; luego, el carácter histórico de la urbanización y las densidades de población elevadas, ligadas a condiciones de protoindustrialización, permitían ofrecer a la vez mano de obra y consumidores para la producción, y también, y sobre todo, un patrimonio material (infraestructura, capital financiero) y social (el capital fijo social) fundamental para la afirmación de estas regiones como motores de la industrialización¹⁴.

La “dorsal” constituye un territorio reticular (que podemos oponer, en términos de modelo, a la urbanización polarizada, de tipo megalopolitano, que caracteriza a las ciudades separadas de este sistema, ya sean las “ciudades mundo”, como París y Londres, o las ciudades capitales, como Madrid [Dematteis, 1996]) que se presenta como el “corazón metropolitano” de Europa. Es un corazón particularmente complejo, articulado, que agrupa conurbaciones urbanas mayores (como la Randstad Holland o la conurbación Rin-Ródano), capitales y ciudades europeas de alto nivel de internacionalización (Bruselas, Frankfurt, Milán...) y ciudades medianas que presentan un nivel de internacionalización excepcional para su tamaño o su importancia (Luxemburgo, Estrasburgo, Génova, Bâle, Zúrich...), así como metrópolis y conurbaciones regionales (Turín y Lyon). Bruselas aparece allí, en términos morfológicos, en una conurbación que reducimos a menudo al triángulo Bruselas-Anvers-Gand¹⁵, un triángulo que se deforma en realidad hacia el sur para englobar los desarrollos del Brabante valón.

14 La protoindustrialización supone la presencia simultánea en un contexto de tres elementos: la industria rural (que implica la participación de los campesinos en la producción bajo la forma de trabajo complementario, a domicilio), salidas en el exterior (comercio) y cierta simbiosis con el desarrollo de una agricultura con tendencia comercial (sobrepasando entonces la autosubsistencia) a escala regional (ver Bruwier, 1981).

15 Véase, por ejemplo, el trabajo de De Geyter, 2002.

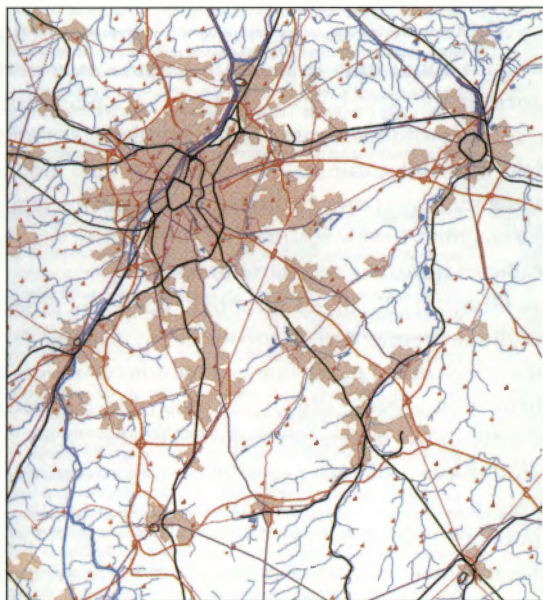
Un territorio urbanizado histórico, o Bruselas, una ciudad de la cual uno se quiere ir

De manera paradójica, y como lo vimos, si bien el territorio belga puede ser descrito como muy urbanizado, y esto desde muy temprano en la historia, la sociedad belga contemporánea puede, por su lado, ser descrita como profundamente, casi atávicamente, antiurbana, ya que el modelo de hábitat dominante es el de la casa aislada. Bélgica comparte evidentemente con muchos otros territorios esta tendencia a la “desurbanización”¹⁶, pero lo que caracteriza una vez más al caso belga es el carácter histórico de esta tendencia.

Bénédict Grosjean (2010), en su obra bastante documentada consagrada al estudio del fenómeno de urbanización dispersa del territorio belga, la califica de “ciudad difusa”, retomando la expresión desarrollada por Francesco Indovina (1990) para describir los territorios del Véneto. La ciudad difusa se caracteriza por el hecho de ser “una forma de urbanización dispersa que no proviene de un proceso de dispersión urbana” (Grosjean, 2010: 32). En su forma, la “ciudad difusa” se distingue de la suburbanización o de la periurbanización por el hecho de que sus fenómenos más recientes implican una relación de dependencia con relación a un núcleo urbano (fenómenos que afectan sin embargo también a Bruselas, como lo veremos más adelante).

16 Para un panorama de lo antiurbano en la teoría y la historia del urbanismo, nos remitimos a Viganò (1999).

Mapa 4
La difusión urbana de Bruselas en relación a las
infraestructuras (según Grosjean, 2010)



En realidad, la “atracción” del belga por la casa aislada, relacionada con su “repulsión” por la gran ciudad, son “caracteres adquiridos”. La dispersión del hábitat urbano fue en efecto sostenida de manera explícita por la clase dirigente durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX. Esta veía con espanto los efectos de la industrialización y de la concentración de mano de obra obrera tal como se presentaban en Inglaterra. Lo dijimos: el territorio belga contaba con una red de pequeñas ciudades; disponía además de un tejido apretado de redes de comunicación vial y ferroviaria, que conoció un desarrollo espectacular con la Revolución industrial para transformarse en uno de los más densos del mundo.

En su artículo consagrado al paisaje urbano belga, Bruno De Meulder *et ál.* (1999) muestran cómo este recurso fue usado por los

dirigentes políticos para desarrollar una verdadera estrategia basada en una serie de iniciativas destinadas a frenar el éxodo rural, que era percibido como el efecto más nefasto de la industrialización, en términos tanto sociales y morales como de riesgo político¹⁷:

El principal objetivo de esta estrategia era esparcir geográficamente a la (en su mayoría no escolarizada) población trabajadora a través de la campiña dominada por la tradición. La finamente tejida red de trenes y tranvías fue un instrumento político eficiente para contrarrestar la expansión urbana que era característica de la industrialización en países vecinos (De Meulder *et ál.*, 1999: 83).

Estas iniciativas apuntaron concretamente a favorecer la movilidad de los trabajadores, por un lado¹⁸, y su acceso a la propiedad, por el otro¹⁹.

De Meulder describe este proceso como una verdadera acción de aburguesamiento del proletariado. Este proceso se apoyó en una oferta de hábitat específica, la casa adosada que da a la calle, tipología tendencialmente urbana (por ser adosada) que permite la apropiación de un jardín posterior para desarrollar ahí pequeñas construcciones anexas y una actividad rural de subsistencia. Esta tipología, que sigue caracterizando hoy al paisaje belga, generó una forma de urbanización específica, en franja, que cubre todo el territorio y hace de él un verdadero territorio metropolitano, una “ciudad difusa”.

El éxito de la política de dispersión del proletariado desarrollada durante toda la segunda mitad del siglo XIX, que encontramos ahora en la expresión que dice que “el belga tiene un ladrillo en la barriga”

17 De Meulder subraya sobre este tema la convergencia de intereses de los dirigentes católicos (para quienes la gran ciudad era un lugar de depravación y de pecado) y de los socialistas (que se preocupaban por las condiciones sanitarias y por el bienestar del pueblo obrero).

18 Por una política de rebaja del costo del transporte ferroviario para los trabajadores, completada por una política de desarrollo de la red ferroviaria (ley de 1885), ver Grosjean, 2010: 104.

19 Por una política de apoyo a la construcción y al acceso a la propiedad (ley de 1889, llamada “del obrero propietario”, que apuntaba a estimular el acceso a la propiedad apoyándose sobre todo en los bajos costos de los terrenos rurales), ver De Meulder, 1995.

(lo que hace referencia a su propensión a la propiedad y a la construcción, y a su preferencia por la casa unifamiliar), empujó a las clases dirigentes a continuarla en el siglo XX, bajo distintas formas. Así, se asiste después de la Primera Guerra Mundial al desarrollo de interesantes experiencias de ciudades-jardín, de las cuales encontramos muy bellos ejemplos en lo que se ha llamado el “cinturón rojo” de Bruselas (Smets, 1977). Pero es después de la Segunda Guerra Mundial que renace el modelo de dispersión metropolitana, con el automóvil, que reemplaza a la vía férrea, y la casa unifamiliar llamada “de cuatro fachadas” (el modelo suburbano de casas unifamiliares, que en Bélgica se llama “*fermette*”), que reemplaza a la casa adosada. Una ley votada en 1948 favoreció que siguiera esta dispersión del hábitat en el territorio. Aunque esta ley apuntaba principalmente a favorecer el acceso a la propiedad a través del crédito, participaba en realidad de un proyecto fordista, integrado, de modernización y de creación de riqueza, apoyándose en la economía de la construcción, por un lado, y en los grandes trabajos de infraestructura, por el otro.

Fotografía 1

Ejemplo de *fermette* de Brabante, al sur de Bruselas: El sueño suburbano

Como vemos, desde el principio, las herramientas usadas para poner en marcha este gran proyecto no son herramientas urbanísticas (los primeros planes que favorecieron la dispersión son los planes de sector, establecidos en 1962), sino más bien leyes de incentivo. Es en este sentido que Grosjean habla de “urbanización sin urbanismo”. Este proyecto afectó profundamente el paisaje belga (Bélgica se transformó en la posguerra en uno de los países más densos en materia de infraestructura vial) y su desarrollo como territorio metropolitano, pero también tuvo repercusiones profundas sobre Bruselas-ciudad, como ya veremos.

Al haber sido la dispersión del hábitat una característica importante del territorio belga, fue objeto de descripciones y análisis precoces por parte de geógrafos e historiadores. Son interesantes sobre este tema las descripciones elaboradas por los geógrafos cuando el movimiento de metropolización todavía afectaba al territorio de manera embrionaria, al principio de los años 60²⁰. El carácter de territorio frontera de Bruselas que evocábamos antes aparece aquí en la medida en que existe un lazo estrecho entre la naturaleza del suelo y el uso secular que el hombre le ha dado y, por lo tanto, las formas de hábitat que se desarrollaron ahí. Así, a la llanura arenosa, relativamente pobre, que caracteriza al noreste de Bruselas, corresponde una zona de hábitat disperso a lo largo de las carreteras, en franja, característico del paisaje belga, ligado a la presencia de explotaciones agrícolas de pequeño tamaño; los terrenos limosos, fértiles, del Brabante valón, en el suroeste de Bruselas, han sido, en cambio, objeto de una explotación intensiva precoz, caracterizada por la rotación de cultivos trienal (que combina agricultura y ganadería) y la implantación del hábitat en aldeas en las tierras menos fértiles y en grandes granjas en cuadrados.

La evolución del hábitat disperso en la región urbana bruselense a partir de los años 70, que sigue las formas y las modalidades de la ciudad contemporánea, estuvo fuertemente estructurada por esta diferen-

20 Nos remitimos aquí al Atlas de Bélgica, desarrollado en los años 60, y más específicamente a Forget y Kinget (1961). Véase también la cartografía de los tipos de explotación rural desarrollada por Dussart y retomada en Van Der Haegen *et ál.* (1982).

cia de sustrato. En efecto, si bien los terrenos en las franjas del noreste remiten a lo que podemos llamar hábitat “tradicional”, ligado a las políticas descritas antes, y, por lo tanto, vieron una densificación de su ocupación de tipo incremental, las grandes parcelas del suroeste sufrieron por su parte transformaciones más profundas, que las hicieron pasar de manera más brusca de un paisaje de tipo rural a otro de tipo suburbano, siguiendo un modelo de implantación de hábitat de pabellones al estilo estadounidense, con urbanizaciones. Estas urbanizaciones se vieron beneficiadas por planes de urbanismo, los planes de sector, particularmente permisivos en términos de extensión de las zonas de hábitat (siempre en relación con las políticas de dispersión). Esta transformación del territorio está evidentemente relacionada con las grandes transformaciones estructurales que conocieron las sociedades occidentales a finales del siglo XX, y que afectaron en primer lugar a las zonas rurales en detrimento de las actividades agrícolas. Pero se acopló, en el caso de Bruselas, a los fenómenos descritos anteriormente: el del éxodo urbano, obviamente, por un lado, y también, por el otro, la dualización socioespacial, ya que los desarrollos de tipo suburbano hacia el suroeste de la ciudad se inscriben en la continuidad de los desarrollos de los barrios encopetados de la capital, más allá del bosque de Soignes.

Se superpuso a este fenómeno otro más coyuntural, ligado a la presencia de la frontera lingüística y de Louvain-la-Neuve, ciudad universitaria nacida de la escisión de la Universidad Católica de Lovaina bajo la presión del movimiento nacionalista flamenco; estas actuaron, en efecto, como imanes de una urbanización de tipo difuso destinada a la población francófona de Bruselas, y crearon una mayor dualización de carácter lingüístico en la periferia bruselense. Estas evoluciones llevan a los autores del fascículo del Instituto Nacional de Estadística consagrado a la urbanización a constatar, al final del siglo XX:

Después de la década de 1970, durante la cual el peso demográfico de los núcleos de hábitat se reforzó, la década de los 80 estuvo marcada por un fuerte crecimiento del volumen de población residente fuera

de las aglomeraciones morfológicas. De manera global, esta difusión del hábitat disperso se superpone a la trama del hábitat tradicional y parece poco a poco borrar las especificidades. En este marco, es por ejemplo impactante constatar que, desde el punto de vista de la parte de población dispersa, la distancia entre el norte y el sur del país tiende a reducirse (Mérenne-Schoumaker *et ál.*, 1998: 59).

En realidad, se trata de fenómenos de periurbanización que se han superpuesto a la “ciudad difusa” histórica.

Una ciudad herida: Del “*schieven architect*” a la bruselización

Pero regresemos a Bruselas. Se considera a menudo que Bruselas es, en 1958, la capital de la modernidad. Se encuentra en ese momento en todo su esplendor: acoge a la sede de la institución que creará la Unión Europea, la CEEA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), y el Estado belga invierte masivamente en la transformación de su capital para acoger la exposición universal que exalta la modernidad triunfante (y cuya construcción emblemática, el Atomium, que simboliza un átomo de hierro, fue sintomáticamente conservada y sigue constituyendo hoy en día un ícono de la ciudad). El tejido urbano es lacerado por una serie de destripamientos viales (es la época que se acostumbra llamar el “todo con automóvil”), acompañados de destrucciones masivas del tejido residencial para desarrollar la capital como centro terciario y administrativo del reino.

Bruselas está familiarizada con este tipo de traumatismos²¹; así, la construcción, al final del siglo XIX, del faraónico Palacio de Justicia, en lo alto de la ciudad, había estado acompañada por la destrucción de un barrio popular entero, al punto de hacer pasar como insulto en el lenguaje corriente el término “arquitecto” (o “*schieven architect*”, que en lenguaje popular significa ‘arquitecto torcido’).

21 Ver, sobre todo, Crédit Communal de Belgique (1979), Abeels (1982) y Demey (1990).

Fotografía 2

El Palacio de Justicia y el barrio de Les Marolles, postal de época

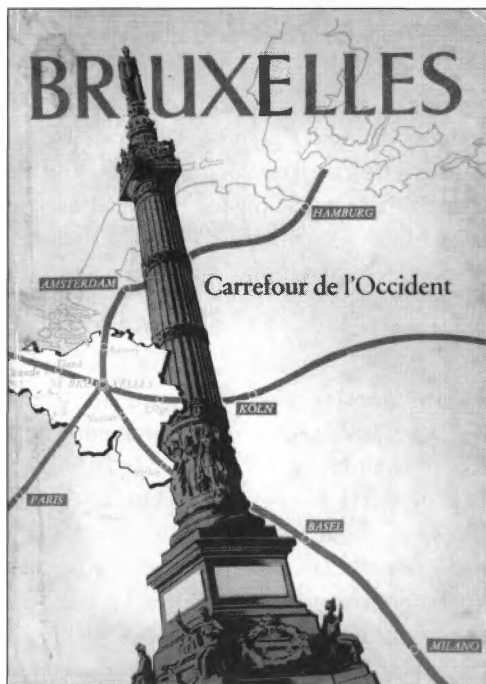


Pero el más grande traumatismo sigue siendo el relacionado a la perforación de la unión Norte-Midi, que debía permitir unir las estaciones terminales del norte y del sur de la ciudad para transformar a Bruselas en un verdadero nudo ferroviario a escala nacional. Esta operación, que fue objeto de intensos debates durante toda la segunda mitad del siglo XIX para finalmente concretarse al final de la Segunda Guerra Mundial con la construcción de la Estación Central, destripó literalmente el centro de la ciudad, de norte a sur; en comparación, la creación de bulevares centrales sobre el lecho del Sena, abovedado en la década de 1860 por razones de higiene, aparecía como una operación respetuosa del tejido, en aplicación de los principios desarrollados por Hausmann en París. La creación de las autopistas urbanas, a las cuales se pueden adjuntar, en términos de tipología, los bulevares trazados en la unión Norte-Midi y los túneles del pequeño cinturón sobre el trazado de las antiguas murallas de la ciudad, acompañó un proceso de transformación funcional de la ciudad en centro administrativo y de oficinas.

Es en esta época que Bruselas decide acoger grandes organismos internacionales, y orientar su evolución hacia lo internacional (Aron, 1978).

Gráfico 2

“Bruxelles, carrefour de l’Occident” (“Bruselas, encuentro de Occidente”), propaganda institucional del Ministerio de Obras Públicas, 1957



Pero es sobre todo la época en que se forja el término “bruselización” para caracterizar un proceso de destrucción sistemática del tejido urbano con fines especulativos:

[V]arias élites bruxelenses estaban entonces listas para vender su ciudad a esta especulación, cobijadas tras un discurso modernizador, en

ese momento bien aceptado y hasta retomado por amplias fracciones de la izquierda, que veía en la construcción de inmuebles sociales modernistas una solución al problema de la vivienda social urbana (Vandermotten y Van Crielingen, 2005: 148).

Asistimos al apogeo del modelo antiurbano desarrollado desde hace más de un siglo: la ciudad es ante todo vista como un lugar de trabajo y de creación de riqueza, una riqueza que debe ser saboreada en un medio adecuado, suburbano, lejos de la agitación urbana. En ese entonces, la población de Bruselas no hace más que decrecer, con las clases medias que se van de la “gran ciudad” para irse a su periferia, y que dejan la ciudad a las clases sociales más desfavorecidas; se crean así las condiciones de una segregación socioespacial de la ciudad extendida a su *hinterland*.

Una ciudad dual

El proceso descrito anteriormente engendró una ciudad dual, “tipo estadounidense”, que se distingue muy claramente de la mayoría de las ciudades europeas en las cuales el valor de la tierra decrece desde el centro hacia la periferia. El centro de la ciudad (que agrupa el centro histórico y los barrios de suburbios llamados “de la primera corona”), abandonado por las clases pudientes, es aprovechado a partir de los años 60 por las poblaciones inmigrantes. La polarización socioespacial se intensifica entre la “media luna pobre” del centro histórico y de los antiguos barrios industriales y los barrios más pudientes que se desarrollaron hacia el suroeste:

En ninguna parte de Bélgica la polarización socioespacial interna es más fuerte que en la región de Bruselas: esta comprende a la vez a la comuna en la cual la base imponible media es la más baja, y a la que fue la más rica durante varios años y que hoy en día sigue estando en el primer pelotón. [...] En el transcurso de los últimos 50 años, el crecimiento de la ciudad concernió principalmente al cinturón periurbano.

Este crecimiento tuvo lugar de manera selectiva en el plano social. Las nuevas viviendas construidas en la periferia (en gran parte fuera de la región de Bruselas-capital) estaban destinadas a las clases media y superior, que podían así salir de la ciudad, donde se quedaron los habitantes con ingresos inferiores. Las diferentes olas de inmigración también siguieron las grandes líneas de este esquema: los migrantes más ricos se fijaron en la periferia, principalmente en el este; los menos favorecidos se quedaron en los barrios obreros en el oeste, que forman la “media luna pobre” de Bruselas (Kesteloot y Loopmans, 2009).

Si bien, como lo veremos, un proceso de gentrificación empezó a perturbar este esquema, sigue siendo terriblemente apremiante y simboliza las dificultades institucionales con las que Bruselas se encuentra. Aquí todavía podemos leer este fenómeno, en el largo plazo, de una ciudad capital de un Estado que se construyó en el rechazo de la ciudad. Este rechazo, este desamor, creó las condiciones de un divorcio entre una población urbana abandonada y librada a la especulación y los dirigentes que durante mucho tiempo vieron la ciudad como un recurso a ser explotado más que como un patrimonio a ser protegido.

Una ciudad que renace

Los años 70 están marcados en Bruselas por los movimientos ciudadanos de contestación de las operaciones de transformación que afectan la ciudad, sobre todo del proyecto de realización de un *central business district*, en el norte del Pentágono, que preveía arrasar con un barrio entero para construir nuevas torres de oficinas, el World Trade Center²². Los habitantes se movilizaron en reacción a esos proyectos que perpetuaban la bruselezación, sobre todo para la elaboración de contraproyectos en el seno de comités barriales.

22 El proyecto en sí se llama *Projet Manhattan*. Como vemos, las referencias son incontestablemente transatlánticas.

Gráfico 3
Cartel de propaganda en reacción
al proyecto del World Trade
Center, años 70



Dos actores importantes nacieron en ese contexto: por un lado, el Taller de Investigación y de Acción Urbana (ARAU), que se consagra a la defensa del patrimonio arquitectónico y de la calidad de vida en la ciudad; y, por el otro, Inter-Environnement, movimiento que busca federar los comités de habitantes. Estos comités constituyen rápidamente un verdadero “contrapoder” que afectará profundamente la evolución arquitectónica y urbanística de la ciudad, sobre todo con la puesta en marcha de procedimientos urbanísticos fuertemente controlados por dispositivos de concertación ciudadana. Cuando la región de Bruselas-capital fue instituida, en 1989, el nuevo poder regional integró inteligentemente estos movimientos para estructurar su acción, sobre todo a través de la puesta en marcha de operaciones de rehabilitación urbana.

Bruselas, al final de los años 80, puede ser considerada como una ciudad siniestrada. Sigue perdiendo habitantes, y el primer objetivo del ejecutivo bruselense es erradicar el proceso de éxodo urbano²³. Es en esta óptica que se elaboró el primer Plan Regional de Desarrollo (PRD), que puso en marcha una serie de dispositivos que apuntaban a reequilibrar el desarrollo urbano alrededor de las nociones de “mixidad” y de policentralidad. Se hizo hincapié en la calidad de vida en la ciudad, a partir de la idea según la cual para hacer regresar a los habitantes se debía mejorar la atraktividad del medio de vida urbano. El principal dispositivo puesto en marcha, en términos de política urbana, fue el de contrato de barrio, herramienta de urbanismo operacional integrado y destinado a actuar de manera puntual en los barrios con dificultades.

El PRD quiso, en efecto, combatir el carácter dual del desarrollo urbano de la región, gracias a acciones que apuntaban a mejorar las condiciones de vida en la “media luna pobre” actuando de manera integrada en diferentes temas, de la vivienda al espacio público, pasando por un trabajo sobre el tejido socioeconómico. Los temas relativos a los espacios públicos, y de manera general a la imagen, fueron los más concluyentes; ciertamente contribuyeron al cambio de tendencia que vio a la población urbana volver a crecer de tal manera que la población global aumentó en un 10%, pasando de 948 000 a 1 048 000 habitantes entre 1996 y 2008. Para una buena parte,

este auge demográfico debe ser atribuido a la inmigración extraeuropea. Se trata de personas desfavorecidas mucho más que de miembros de la clase media que regresaría a la ciudad después de un episodio de éxodo urbano (esta categoría de población sigue yéndose de la región bruselense para irse a la periferia, con un diferencial de diez mil individuos por año) (Bernard *et ál.*, 2009: 2).

23 Esto ocurría por diversas razones, pero la principal era de tipo impositivo: la ciudad debía hacer regresar los habitantes para aumentar el ingreso por impuestos, puesto que estos eran asignados al lugar de residencia y no al lugar de trabajo.

Bruselas cuenta así, hoy en día, con una parte extremadamente importante de población inmigrante, principalmente originaria del Magreb (más del 20% de la población).

Este fenómeno se conjuga con el aporte de una nueva forma de inmigración ligada a la presencia consolidada de las instituciones internacionales en Bruselas, y sobre todo a los nuevos Estados miembros de la Unión Europea. Estos diferentes fenómenos sirvieron para alimentar, más que para detener, la segregación socioespacial de la ciudad, entre otras cosas a causa de la gentrificación de los barrios centrales. Esta gentrificación está marcada especialmente por una espectacular alza del número de personas que viven solas, generalmente funcionarios, ya sea de instituciones europeas o de numerosas instituciones gubernamentales o culturales belgas. Así, la transformación positiva del centro de la ciudad (el barrio Dansaert) debe ser acreditada al aporte de una élite flamenca, atraída hacia Bruselas por una política cultural activa (Flandes hizo de Bruselas su capital...) que contribuyó a la afirmación del carácter cosmopolita de la ciudad.

Pero

a pesar de su gran prosperidad y su fuerte atraktividad internacional, Bruselas sufre graves problemas socioeconómicos. La tasa de desempleo, que alcanzó el 20% en estos últimos años, es extremadamente elevada. El ingreso medio de las familias, que valía el 160% de la media nacional en 1963, ya no era más que el 85% en el año 2005. Detrás de estas cifras se esconden fuertes disparidades internas. Mientras que uno de cuatro habitantes de Bruselas vive debajo del umbral de pobreza, la ciudad alberga una élite internacional bien remunerada cada vez más numerosa, que representa alrededor del 10% al 15% de la población. El abismo entre las diferentes categorías de ingresos se ahonda y el poder adquisitivo de los más pobres disminuye (Kesteloot y Loopmans, 2009: 3).

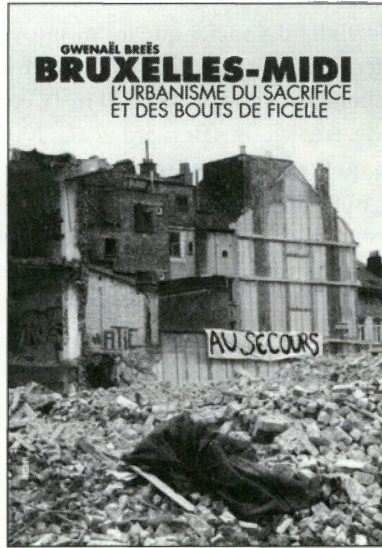
Todavía hoy, la ciudad se distingue de las otras del reino por tres características que provienen de las prácticas especulativas heredadas de la época de la bruselización y de la ausencia de una política urbana fuer-

te en materia inmobiliaria antes de 1989: un porcentaje de propietarios mucho más bajo que en el resto del reino (41,4% de los hogares contra alrededor del 75% a escala del país), que hace de la ciudad lo que Bernard *et ál.* (2009: 2) llaman sin titubear un “imán” para la pobreza; un stock de viviendas vacías que los mismos autores no dudan en calificar de “indecente”²⁴; y, especialmente, un número particularmente elevado de oficinas vacías (¡1 500 000 m²!), con la especulación que afecta sobre todo este sector (Bernard *et ál.*, 2009: 2).

Si bien es cierto que la región puso en marcha una serie de dispositivos, sobre todo impositivos, que deben supuestamente combatir estos males, sigue estando condicionada por una debilidad estructural en términos de control territorial. Las principales reservas territoriales se le escapan, especialmente las que pertenecen a la Sociedad Nacional de las Vías Férreas (SNCB), y “la posibilidad de una reflexión a largo plazo y de un proyecto urbano fuerte y coherente para toda la región se ve afectada por operaciones que son beneficiosas en el corto plazo, como la venta de terrenos o inmuebles por ciertos actores públicos (Estado federal, Ciudad...) o parapúblicos (SNCB...)” (Bernard *et ál.*, 2009: 3). La región también sufre por la ausencia de legitimidad, en términos de poder, entre los poderes federal y comunitario, que la dominan simbólicamente, y los poderes de las 19 comunas que forman la región (el poder comunal, de proximidad, se mantiene extremadamente fuerte en Bélgica).

24 “Se enumeran en la región entre 15 mil y 30 mil viviendas vacías. De ellas, el 80% pertenece al sector privado y, de esta cifra, el 62% pertenece a personas particulares; esto, sin tomar en consideración los numerosos pisos vacantes encima de los comercios, que, generalmente, escapan a este cómputo. Entre estas numerosas habitaciones improductivas, cinco mil serían alquilables tal como están, inmediatamente. Y, cuando sabemos que en promedio dos viviendas podrían adecuarse en una habitación vacía, nos damos cuenta del potencial que hay allí, potencial a poner a consideración del número de hogares que piden una vivienda social (32 mil)” (Bernard *et ál.*, 2009: 3).

Gráfico 4
¡Socorro!, o cómo sigue la bruselización
en la actualidad: Cubierta del libro de G.
Brees, 2010



El discutido rol de la presencia de las instituciones europeas

El rol de la presencia de las instituciones europeas en este contexto tiene evidentemente su importancia y ha sido objeto de numerosos debates, pues han acompañado los problemas descritos anteriormente. Las instituciones europeas estigmatizaron ampliamente el debate sobre estas cuestiones²⁵. En ningún lugar como en Bruselas es el carácter “etéreo” de este nivel de poder tan sensible ni presente. La crítica a las instituciones en sí, que son acusadas de actuar no como un “poder público”, responsable, sino como un actor privado —y, por lo tanto, especulador— como cualquier otro, se extendió a todos los

134 | 25 Véanse Laconte y Hein (2007) y Hein (2006).

“efectos colaterales” de su presencia en la ciudad, como a los *lobbies*, los grupos de presión y otros órganos (la prensa, por ejemplo), que constituyen la “corte” de este nuevo poder intocable, y a los funcionarios mismos, que son cargados con todos los males (principalmente, el alza de los alquileres y del costo de la vida en la ciudad, y también la “disneyficación” de la ciudad).

Bruselas seguramente aprovechó, en su desarrollo, la presencia de las instituciones europeas, pero es evidente que esta presencia fue durante largo tiempo considerada como vergonzosa. Evert Lagrou subraya sobre este tema en qué medida la incertidumbre en cuanto a la confirmación de Bruselas como capital europea, estatus peleado por Estrasburgo y Luxemburgo en una incertidumbre que duró de 1958 a 1992, “no fue nada propicia a la transparencia del proceso de planificación” (Lagrou, 2005: 56). Estuvo marcada de manera especial por una mediocridad arquitectónica significativa, que Lagrou justifica por “el hecho que los poderes públicos no pudieron intervenir abiertamente en el proceso. Hoy en día, tanto la implantación urbanística como los inmuebles propiamente dichos serían objeto de un concurso entre contendores europeos” (Lagrou, 2005: 49). Lagrou hace aquí claramente referencia al proceso particularmente poco transparente de concepción y de construcción del conjunto de inmuebles que acogen hoy al Parlamento europeo, apodado “Capricho de los Dioses”, en referencia a su forma, que recuerda la de la envoltura del queso francés que lleva el mismo nombre.

La región bruselense y la Unión Europea tomaron muy tarde conciencia del problema, y fue tan solo desde el año 2000 y con la escritura del informe *Bruselas, una capital para Europa*, conocido como “el informe de los sabios” (sus miembros comprenden a Umberto Eco y Rem Koolhaas, entre otros), que asumieron una ambición común. Esta se ha visto marcada recientemente por la elaboración de un plan director para el barrio europeo, encargada, después de un concurso, a Christian De Portzamparc. La factibilidad de dicho plan causa problemas en vista de las ambiciones que desarrolla (duplicar la densidad del barrio [!]) a la vez que mejorar las condiciones de vida...) y en vista de

los recursos (financieros y, sobre todo, operacionales) disponibles. Este plan corresponde a una nueva fase en la política urbana de la capital, que ve la reafirmación de la dimensión internacional de Bruselas y la asume, en el gran concierto de la competencia entre las ciudades del contexto neoliberal actual (Van Crielingen y Decroly, 2009).

El problema de los límites

Bruselas, como Bélgica, se encuentra hoy en una bifurcación de su historia. Lo dijimos en la introducción: está en el centro del debate institucional sobre el futuro del país. Constituye de manera incontestable, por su posición y sus características, el principal freno al desmantelamiento del país del cual es capital. Intentamos mostrar aquí en qué medida la necesaria conciencia identitaria de la ciudad fue largo tiempo perturbada por factores exteriores, al punto de crear un desamor entre la ciudad y sus habitantes. La relativa estabilidad de los últimos años, ligada al debilitamiento del gobierno central y al hecho de que una clase política local se hizo cargo de su destino, generó una “madurez política” (la región Bruselas-capital festejó sus 20 años en el 2009)²⁶ que permite pensar más seriamente su futuro. Por ejemplo, hoy en día ya no se duda en evocar, dentro del contexto de la crisis institucional, la liberación de Bruselas de Bélgica en el marco del tipo “distrito federal”.

Lo que está en juego hoy más que nunca es la cuestión de los límites de la ciudad. Los años posfordistas vieron confirmarse la influencia de la presencia de las fronteras (y del componente comunitario) que servían en la evolución del fenómeno urbano bruselense, que servían como atractores para una urbanización que sacaba provecho de la presencia de Bruselas (véanse, por ejemplo, el desarrollo en los alrededores del aeropuerto, situado en territorio flamenco, o el desarrollo ligado a la industria farmacéutica, en el Brabante valón). La ambigüedad del actual sistema reside en que, en vez de haber capitalizado el carácter

capilar, reticular, del territorio, favoreció, al contrario, en los años 60, un desarrollo centrado en la capital como lugar de trabajo y centro terciario. El poder de atracción de Bruselas es enorme, y la herencia de las políticas de éxodo urbano es muy potente, y conlleva crecientes problemas de movilidad: “No menos del 55% de los empleos de la región Bruselas-capital están ocupados por activos residentes fuera de sus límites. Esto explica ampliamente por qué el servicio ferroviario de esta ciudad es tan fuerte (más de 130 mil usuarios cada día en cada sentido)” (Frenay, 2009: 1). Al fenómeno del recorrido diario de ida y vuelta en tren se agrega el del recorrido de ida y vuelta diario en automóvil, mucho más pesado en términos medioambientales.

Lo vimos, la lucha de la joven región de Bruselas-capital consistió principalmente en intentar traer de vuelta habitantes a la ciudad; esta lucha tuvo lugar en detrimento de tomar en cuenta la dimensión metropolitana del fenómeno urbano bruselense. Por ejemplo, el carácter indispensable de una red de tren regional con base en el modelo del RER²⁷ francés provocó fuertes debates y las críticas de aquellos que, a contracorriente, estimaban que esta solución iba a favorecer la expansión urbana en vez de combatirla (Frenay, 2009: 1).

Es sobre todo en términos de gobernanza y de planificación que se plantea el problema. Fue objeto de numerosos estudios desde los años 60, pero se ha tornado hoy en un tema crucial a tal que punto que las “fuerzas vivas” del mundo económico de las tres regiones y de las dos comunidades se unieron en el 2008 para exigir al mundo político, bloqueado por los problemas comunitarios, el establecimiento de un gobierno metropolitano, bajo el modelo de Lille:

[E]l mundo de las empresas formó así una comunidad de intereses, atravesando las fronteras regionales y lingüísticas, con el fin de demostrar que el desarrollo económico de Bruselas no pasa únicamente por una vía política e institucional. [...] Es necesario constatar, a pesar de la pre-

27 RER son las siglas de la Réseau Express Régional (en español, Red Regional Expres), sistema de transporte que comunica a París con su periferia (N. del T.).

sencia del primer ministro y de los ministros-presidentes [de las regiones] en el lanzamiento de la Business Route, que los partidos políticos se encuentran relegados en la materia (Van Wynsberghe *et ál.*, 2009).

Mapa 5

Propuesta artístico-política: la extensión del territorio de Bruselas al de Bélgica (carte MICHEMIN, format 80 x 68 cm, Patrick Marchal, Thierry Julliand, klet & ko, 2010)



La crisis institucional ha echado luces sobre los límites de un sistema belga basado en la negociación. Como una extensión del territorio bruselense —aunque idealmente deseable, es menos que poco probable—, es evidente que el futuro de Bruselas pasa sin embargo por una solución que implica relaciones de cooperación entre regiones, y también por un proyecto de ciudad que fija las ambiciones de esta cooperación. La región bruselense acaba de lanzar, en el marco del nuevo Plan Regional de Desarrollo Sostenible, un trabajo de reflexión sobre su territorio metropolitano (que cubre las 135 comunas de la zona

atendida por el RER, por lo que sobrepasa entonces los límites administrativos de la región) hasta el horizonte 2040²⁴. Se trata indubitablemente de un paso importante en la necesaria toma de conciencia de la dimensión metropolitana del problema urbano bruselense, y de una prueba de la nueva madurez política de la región. Únicamente un refuerzo de las competencias y del poder de la región podrá permitir una evolución que vaya en este sentido.

Bibliografía

- Abeels, G. (1982). *Pierres et rues: Bruxelles, croissance urbaine, 1780-1980: Exposition organisée par la Société Générale de Banque en collaboration avec la 'Sint-Lukasarchief'*. Bruselas: Sociedad General de Bancos/Sint-Lukasarchief.
- Aron, J. (1978). *Le tournant de l'urbanisme bruxellois: 1958-1978*. Bruselas: Fondation Joseph Jacquemotte.
- Bernard, N., P. Zimmer y J. Surkin (2009). "Etats généraux de Bruxelles. Le logement, la maîtrise foncière et l'espace public". *Brussels Studies*, nota de síntesis N.º 6.
- Bruwier, M. (1981). "L'industrie avant la révolution industrielle: Une proto-industrialisation?". En *L'industrie en Belgique: Deux siècles d'évolution (1780-1980)*, AA.VV. Catálogo de exposición. Bruselas: Crédito Comunal de Bélgica.
- Charruadas, P. y C. Dessouroux (2005). "Histoire d'une capitale: Bruxelles des origines à 1958". En *Bruxelles, 175 ans d'une capitale*, P. Dumont (ed.): 11-27. Bruselas: Mardaga.
- Crédit Communal de Belgique (1979). *Bruxelles, construire et reconstruire: Architecture et aménagement urbain 1780-1914*. Bruselas: Crédito Comunal de Bélgica.
- De Geyter, Xaveer (2002). *After-sprawl: Onderzoek naar de hedendaagse stad*. Róterdam: De Singel/Nai Uitgevevers.

28 Véase la página web <http://www.bruxellesplus10.be>.

- De Meulder, B. (1995). "La loi relative aux habitations ouvrières du 9 août 1889 et la distribution géographique de la main d'oeuvre en Belgique: Les habitations ouvrières et la banlieue radieuse, 1889-1914". En *La politica della casa all'inizio del XX secolo: Atti della prima giornata di studio Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea*, D. Calabi (ed.). Venecia: Instituto Véneto de Ciencias, Letras y Artes.
- De Meulder, B. et ál. (1999). "Sleutelen aan het belgische stadslandschap. Patching up the Belgian urban landscape". *Oase*, N.º 52: 78-113.
- Dematteis, G. (1996). "Towards a unified metropolitan urban system in Europe: Core centrality versus network distributed centrality". En *Urban networks in Europe/Réseaux urbains en Europe*, D. Pumain y T. Saint-Julien (eds.). París: John Libbey Eurotext.
- Demey, T. (1990). *Bruxelles, chroniques d'une capitale en chantier*. Vol. 1. Bruselas: C. F. C./P. Legrain.
- Forget, A. J. C. y R. Kinget (1961). "Agriculture". En *Atlas de Belgique*. Bruselas: Comisión del Atlas Nacional/IGM.
- Frenay, P. (2009). "Pour un projet de développement territorial associé au RER bruxellois. Essai de mise en évidence des facteurs déterminants fondamentaux". *Brussels Studies*, N.º 31.
- Grosjean, B. (2010). *Urbanisation sans urbanisme: Une histoire de la "ville diffuse"*. Wavre: Mardaga.
- Gutkind, E. A. (1970). *International history of urban development*. Vol. 5: *Urban development in Western Europe: France and Belgium*. Nueva York: The Free Press/Collier-Macmillan.
- Hein, C. (ed.) (2006). *Bruxelles l'Européenne: Capitale de qui? Ville de qui?/European Brussels: Whose capital? Whose city?* Les Cahiers de La Cambre Architecture, N.º 5. Bruselas: ISACF La Cambre/La Lettre Volée.
- Indovina, F. (ed.) (1990). *La città diffusa*. Venecia: Daest/Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia.
- Kesteloot, C. y M. Loopmans (2009). "Etats généraux de Bruxelles. Inégalités sociales". *Brussels Studies*, nota de síntesis N.º 15.
- Laconte, P. y C. Hein (eds.) (2007). *Brussels: Perspectives on a European capital*. Bruxelles: Foundation for the Urban Environment.

- Lagrou, E. (2005). "L'Europe à Bruxelles en 1958. Début d'une période agitée en matière d'urbanisme dans la capitale". En *Bruxelles, 175 ans d'une capitale*, P. Dumont (ed.). Bruselas: Mardaga.
- Maufroy, Luc (ed.) (2009). *Bruxelles [dans] 20 ans*. Bruselas: Agencia de Desarrollo Territorial.
- Mérenne-Schoumaker, B., H. Van der Haegen y E. Van Hecke (1998). *Urbanisation. Recensement Général de la Population et des Logements au 1er mars 1991*, monographie N.º 11A. Bruselas: Ministerio de Asuntos Económicos/Instituto Nacional de Estadística.
- Puissant, J. (2009). "Ville ancienne, jeune Région". En *Bruxelles [dans] 20 ans*, Luc Maufroy (ed.): 13-38. Bruselas: Agencia de Desarrollo Territorial.
- Smets, M. (1977). *L'avènement de la cité-jardin en Belgique: Histoire de l'habitat social en Belgique de 1830 à 1930*. Lieja/Bruselas: Mardaga.
- Van Criecken, M. y J. M. Decroly (2009). "Le Plan de Développement International de Bruxelles (PDI). Promesses de développements immobiliers et d'inégalités croissantes?". *Brussels Studies*, N.º 25.
- Van Der Haegen, H. et ál. (1982). "The belgian settlement system". En *West European settlement systems. Acta Geographica Lovaniensia. Vol. 22*, H. Van Der Haegen (ed.): 251-263. Heverlee/Louvain-la-Neuve: Universidad Católica de Lovaina.
- Van Wynsberghe, C., J. Poirier, D. Sinardet y F. Tulkens (2009). "Etats généraux de Bruxelles. Le développement politique et institutionnel de la Zone Métropolitaine de Bruxelles: Constats et perspectives". *Brussels Studies*, nota de síntesis N.º 10.
- Vandermotten, C. y P. Vandewattyne (1985). "Les étapes de la croissance et de la formation des armatures urbaines en Belgique". *Bulletin du Crédit Communal*, N.º 154: 41-61.
- Vandermotten, C. y M. Van Criecken (2005). "Bruxelles: une capitale, des habitants". En *Bruxelles, 175 ans d'une capitale*, P. Dumont (ed.). Bruselas: Mardaga.
- Viganò, P. (1999). *La città elementare*. Milán: Skira.

Copenhague: Centro y ciudad regional

Jens Kvorning*

Geométricamente hablando, el centro constituye un concepto preciso, pero relacionado con asuntos comunitarios además de urbanos. El concepto, sin embargo, se convierte en algo relativo, pues ha sido y sigue siendo empleado en diversos contextos y con un número infinito de significados: como centro político del poder, como centro de las funciones económicas esenciales, como centro de consumo o de entretenimiento, como centro histórico o simbólico... Aunque dichos significados hasta cierto punto pueden vincularse a diferentes épocas, también hoy constituyen diversas lecturas y entendimientos de la ciudad. Algunos sentidos han sido actuales siempre; otros han perdido su importancia en algún momento para quizás en otro volver a recuperar su significado. Si actualmente queremos debatir cómo comprender una ciudad o una capital de provincia desde el punto de vista centralizado, hay que recalcar la importancia de hacer disponibles todos los significados posibles como una imagen de las diversas capas que

* Profesor en Planificación Urbana y Diseño Urbano en la Academia Real de Bellas Artes, Escuela de Arquitectura en Copenhague. Es Jefe del Centro de Investigación Urbana y de estudios urbanos tanto en licenciatura como en maestría, y responsable del curso de planificación estratégica en el postgrado. Sus investigaciones han abordado la historia de la planificación, la reestructuración urbana, la planificación estratégica, la sustentabilidad y las infraestructuras urbanas y las estrategias para el mejoramiento de distritos periféricos. Ha sido jurado en varios concursos relacionados con la planificación y el diseño urbano, y ha participado en un sinnúmero de eventos relacionados con los temas mencionados.

constituyen la forma de entender la ciudad, además de como una imagen de cómo interpretan la ciudad diversos grupos y modalidades. Por esta razón, opto por empezar este artículo considerando el centro —y la comprensión del centro— relacionado con el desarrollo histórico de la ciudad y de la región urbana; en la segunda parte trataré de dar una idea sobre cómo entender el centro y la centralización dentro de la región de Copenhague, además de en parte de la región de Øresund.

Como la mayoría de las ciudades europeas en 1854, Copenhague estaba rodeada de una fortificación que separaba claramente ciudad y campo abierto. En la parte exterior de las lindes de campo estaba situado un círculo de pueblos. La ciudad fortificada se componía de una densa acumulación enredada de viviendas de varias clases, comercios, talleres y servicios relacionados con la corte y la administración nacional. Sí se podía hablar de barrios dentro de la ciudad densa con diversos contenidos, pero el concepto de centro no servía de forma evidente para caracterizar al núcleo de la ciudad, sino que era más relevante para caracterizar el papel de Copenhague en un contexto nacional. La ciudad era sin duda el centro político y económico del país.

Después del año 1854 se permitió construir en las afueras y en los terraplenes, y durante los siguientes 30 a 40 años se formó el primer anillo de nuevas edificaciones dentro de las lindes de campo, lo cual en la edad contemporánea se denominó “suburbio”, aunque se trataran de nuevos barrios densos para obreros y clase media. Es decir, se empleó el concepto de suburbio en su significado más directo: para describir lo añadido en las afueras de la ciudad existente, pero sin el significado que tiene la expresión hoy, en el que tendemos a incluir una complejidad menos densa y menos funcional.

En estas zonas de suburbio de finales del siglo XIX, la edificación formaba una estructura densa de diversas viviendas, comercios y talleres, además de empresas industriales. Al permitir la apertura de la ciudad, se fundó además una nueva tipología de edificación: las urbanizaciones o colonias residenciales. No constituían una categoría dominante en el sentido cuantitativo, pero insinuaban la posibilidad de una nueva forma urbana marcada por una densidad más baja e indicativa de una división

social de la ciudad. Estas nuevas áreas residenciales fuera del terraplén normalmente se ubicaban pegadas a la ciudad existente, dada la inexistencia de sistemas de transporte para una gran cantidad de personas a largas distancias. Los más pudientes, sin embargo, tenían acceso a medios de transporte, lo que les permitió establecerse lejos de la ciudad existente y, a su vez, originó unas urbanizaciones residenciales a lo largo de la costa del norte de Copenhague, además de en otros paisajes atractivos. Así empezaron la dispersión y la diferenciación de la estructura urbana.

El primer anillo construido en el suburbio de viviendas densas, como lo han comentado muchos autores que han escrito sobre el desarrollo de la ciudad, se caracterizaba por viviendas pequeñas y en mal estado. También cabía la posibilidad de dominar la situación con un proceso de aprendizaje en el que los actores en el mercado probaran nuevas posibilidades (llamémoslo “especulación” o “proceso de aprendizaje”). Esto originó una larga lucha entre las autoridades de construcción y los especuladores de construcción. Las autoridades ponían énfasis en la estabilidad al fuego, condiciones de sanidad, luz y aire; por otra parte, los constructores, cada vez que se encontraban con restricciones en las leyes de edificación, buscaban formas de construir con la mayor densidad posible. Para el municipio también suponía un proceso de aprendizaje que exigía nuevas propuestas respecto a la configuración y ubicación de las instituciones primarias —escuela, iglesia, comisaría— y, en general, una toma de posición sobre cómo y en qué medida intentar controlar el desarrollo de la ciudad.

La primera ampliación se llevó a cabo fuera de la fortificación. A lo largo de los años de 1860 y 1870 se empezó a debatir qué hacer en el momento de retirar esta. Mientras que la primera ampliación urbana fuera de los terraplenes se llevó a cabo sin apenas gestión pública, dado que se asociaba la planificación a la autocracia de la que el pueblo acababa de liberarse, ahora surgía, inspirado en otras grandes ciudades europeas, un debate amplio sobre cómo acondicionar los barrios sobre el terreno de los terraplenes y sobre cómo hacer que estos contribuyeran a convertir a Copenhague en una ciudad a la altura de otras grandes ciudades europeas. El núcleo de la mayoría de las propuestas formadas —el

cual terminó por ser el contenido de los barrios finalmente realizados—fue el interés por una serie de nuevas instituciones relacionadas con la burguesía recientemente surgida de la industrialización. Se trataba de nuevos museos, la nueva universidad politécnica y los parques que ofrecían un espacio para los burgueses para pasear, además del jardín botánico como un lugar de formación para acercarse a los mundos exóticos. Se incluyeron nuevas instituciones y nuevos espacios que crearon una idea general de los servicios de una ciudad, así como de los tipos de espacio, lo que indicó que el centro podía estar relacionado más con otras actividades que con una edificación densa.

Alrededor de la Primera Guerra Mundial, la nueva ciudad industrializada estaba cobrando forma social y políticamente, lo cual, entre otras cosas, significaba que el partido socialdemócrata conseguía asentar su importancia dentro de la gestión política de Copenhague. El partido supo aprovechar este posicionamiento para asegurarse un mayor control de la edificación de nuevas zonas urbanas. Esto se realizó a través de la expropiación y privación de nuevas áreas dentro de la zona urbana y mediante un trabajo de planificación que, con planes de edificación para los nuevos barrios, consiguió una ciudad más diáfana, con parques públicos y manzanas con grandes patios interiores verdes.

Se construyeron meramente zonas residenciales, polígonos industriales y nuevas zonas solamente para grandes instituciones. Se construían cada vez más chalets dentro de urbanizaciones residenciales cada vez mayores como un reflejo de la prominente clase media en auge, que prefería el chalet como vivienda. Estamos a 20 años de la verdadera eclosión del modernismo y ya vemos en Copenhague una planificación urbana que crea una ciudad dividida en funciones y en zonas. Con ello se crea una urbe que, en servicios, difiere realmente de los barrios densos y compuestos que hasta entonces habían caracterizado la ciudad. Estamos ante una nueva manera de definir el centro y el suburbio. Paralelamente con la planificación de los nuevos barrios, se llevaron a cabo los primeros saneamientos de los barrios pobres mediante una ruptura de calles, con el propósito de agilizar el tráfico y de acabar con los barrios malos. Sin embargo, a estas intervenciones a la estructura

existente no se les vinculó ninguna idea de fortalecer el centro. Los argumentos tenían que ver primordialmente con la higiene y el tráfico.

Los nuevos barrios, construidos en principio fuera de la ciudad fortificada, fueron denominados “barrios obreros”, aunque típicamente vivían obreros mejor remunerados, artesanos y funcionarios menos remunerados. Algunos barrios eran mayoritariamente dirigidos a la clase media. Los barrios construidos después del cambio de siglo que destacaban por una planificación más clara eran a menudo iguales en el contenido social y tipológico —o barrios obreros o barrios residenciales con chalets para la nueva clase media—. Sin embargo, a medida que estos surgían, los grupos socialmente más débiles se quedaban en los barrios empobrecidos del centro de la ciudad. Si por centro entendemos un espacio que contiene las funciones generales, el centro urbano ya no consistía en un centro unívoco: incluía menores enclaves de las funciones estatales más importantes, la universidad, el juzgado, las funciones simbólicas relacionadas con la monarquía, las nuevas instituciones financieras y las sedes de la próspera industria. Pero, como he mencionado, también contenía grandes zonas empobrecidas y de chabolas que permanecieron como tal hasta ser objetos de varios programas de mejora durante la entreguerra y el tiempo después de la Segunda Guerra Mundial. Es decir, durante la entreguerra tenemos una zona urbana notablemente extendida y diferenciada entre varias demarcaciones según su historia y la calidad de la estructura física, lo que resta importancia a hablar de unas funciones centralizadas que se presentan como enclaves en esta ciudad físicamente densa y conjunta.

El desarrollo de lo que hoy es Copenhague tuvo lugar, hasta la entreguerra, principalmente dentro de los límites del municipio de Copenhague, que, mediante expropiaciones de tierra a principios del siglo XX, se extendió geográficamente. Pero hacia la Segunda Guerra Mundial y especialmente en la posguerra, todo desarrollo urbano en la región de Copenhague se centró en municipios individuales fuera del de Copenhague. Las nuevas formaciones urbanas en las afueras de Copenhague cobraron diferentes aspectos según la influencia del grupo social, del tipo de edificación y del promotor.

Desde el final de la Primera Guerra Mundial, la construcción de edificios de varias plantas de alquiler pasó a ser responsabilidad de lo que en Dinamarca llamamos “cooperativas de viviendas sociales” —organizaciones sin ánimo de lucro, en su mayoría relacionadas con sindicatos u otras organizaciones socialdemócratas—, cuyo único objetivo es crear viviendas y barrios dignos para la clase obrera. Estas organizaciones expropiaban solares para construir grandes edificaciones conjuntas y, así, poder decidir sobre la estructura y la calidad de los nuevos barrios. Se recurría con frecuencia a arquitectos de renombre para estas edificaciones.

La construcción de las nuevas zonas residenciales tuvo lugar de varias maneras. Como norma general, se expropiaron casas de labranza particulares para repartirlas en solares apropiados para la construcción de chalets. A veces, los municipios se encargaban de dichas expropiaciones. En otras ocasiones, varias personas fundaban una llamada “asociación de casas independientes” para, conjuntamente, comprar un área para parcelación. En pocas ocasiones, la construcción de un chalet era fruto de haber ocupado un pequeño campo de cultivo.

Como en muchas otras ciudades grandes, en Copenhague había dos puntos de vista diferentes respecto a las zonas en mal estado. Unos consideraban que estas ayudaban a los habitantes en condiciones inferiores y otros las veían como un impedimento del desarrollo de una ciudad moderna. Desde los años 30 se había debatido cómo mejorar el estado de los peores barrios del centro urbano. Casi todos los grupos políticos y profesionales respondieron que había que demolerlos —tanto a los barrios del centro urbano como a los barrios obreros construidos a finales del siglo XIX—. Sin embargo, durante muchos años no existieron formas eficaces y económicamente razonables para que el municipio pusiera en marcha tal proceso de demolición y de renovación. Una posibilidad era la rotura de calles y otra era la declaración de obra ruinoso y el saneamiento según la ley. Durante los años 30 se realizaron saneamientos a partir de ambas resoluciones, pero el objetivo siguió siendo mayoritariamente la mejora de la situación sanitaria y no un debate explícito sobre fortalecer o expandir el centro urbano.

La reestructuración de los ferrocarriles liberó, después de la Primera Guerra Mundial, grandes áreas cerca de la estación central, y en esas zonas se construyeron durante la entreguerra nuevos edificios de oficinas. Esta posibilidad de construir nuevas funciones centrales alrededor de la estación central puede explicar por qué, al contrario de muchas otras ciudades europeas, no existió una mayor renovación del centro urbano de Copenhague con el objetivo de crear un centro moderno con grandes complejos de oficinas y espacio para grandes comercios. Por ejemplo, en Estocolmo se debatió durante casi todo el siglo XX el papel y el contenido del centro, y gradualmente se transformaron las zonas centrales urbanas en un centro supuestamente moderno; en Copenhague, sin embargo, aunque existió el debate, solamente se realizaron escasas reestructuraciones.

Es cierto que las calles comerciales más importantes y las mayores plazas —las calles peatonales, Købmagergade y Kongens Nytorv— vieron a algunas construcciones transformarse en nuevos edificios con capacidad para mayores comercios y oficinas, así como en complejos especializados para albergar centros comerciales. Pero justamente detrás de estas calles peatonales hoy en día se puede ver la edificación original de fincas relativamente pequeñas que apenas han cambiado de forma desde los grandes incendios del siglo XVIII. Contrario a Estocolmo, que en un momento temprano dejó a Gamla Stan cultivar su historia para construir el centro moderno en la siguiente isla, Copenhague mantuvo una mezcla muy compleja de nuevo y viejo. Aparte de las oportunidades de construcción alrededor de la estación central, una respuesta a por qué no se insistía más en una reestructuración de la zona adinerada del siglo XVIII son los edificios parecidos a palacetes que albergaban muchas de las grandes nuevas funciones de oficinas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, oficialmente en 1947, a Copenhague se le otorga su primer plan regional. Se trata del llamado Proyecto de los Dedos, que propone un modelo en el que toda nueva construcción dentro de la región de Copenhague ha de ser a lo largo de las carreteras y líneas de ferrocarriles que conectan el centro urbano de Copenhague con las ciudades de provincia circundantes. Se trata

de un plan realmente pragmático que intenta aplicar la infraestructura existente, pero que además lleva a un amplio grado de solidez; también garantiza un conjunto de grandes zonas verdes para recreación y cultivo cerca de las nuevas zonas urbanas. El Proyecto de los Dedos de 1947 incluye a las zonas urbanas como dependientes de la zona central. Se imaginaba que la mayoría de los puestos de trabajo se encontrarían en la parte central de la región —denominada “la palma”—, y que los dedos en general consistirían de las nuevas zonas residenciales. Esta visión de la ciudad se debatió durante la primera revisión del plan —aproximadamente en 1960—, y en ella hubo desacuerdos intensos entre urbanistas del centro sobre cómo estructurar y gestionar el futuro desarrollo urbano. El Proyecto de los Dedos como modelo real no causó desacuerdos, pero sí discutió sobre hasta qué punto se debía considerar a los dedos suburbios del centro urbano o nuevas e independientes formaciones urbanas con sus propios centros, no solo hablando de pequeños centros comerciales, sino de grandes complejos de oficinas, comercios e instituciones.

No es hasta que la economía de la posguerra se consolida en el gran *boom* económico de los años 60 que se realiza un traslado importante de las funciones que tradicionalmente habían estado relacionadas al centro urbano. Una construcción realmente simbólica es la nueva sede danesa de IBM, construida al norte de Copenhague y colindante con un paisaje muy bonito. Así nace la imagen de la oficina moderna, cerca de amplias infraestructuras y liberada de los barrios urbanos históricos. Durante los años 70 surgieron varios grandes parques de negocios con espacio para las cada vez más grandes empresas. Además, existió el traslado de algunas de las funciones universitarias, sobre todo la politécnica, que se trasladó a una nueva zona urbana al norte de Copenhague. De ahí nació una verdadera discusión sobre cómo entender y definir el centro urbano y el de la región. Como parte de este proceso de traslado, a finales de los 60 y comienzos de los 70 se vio una diferenciación entre diversas oficinas y funciones de servicio: las más cotidianas se ubicaron en lugares de menor prestigio y, en cambio, las de mayor importancia se ubicaron en paisajes bellos

o permanecieron en las partes más prestigiosas del centro histórico. Los sectores financieros y las compañías navieras se destacaron por una mayor diferenciación.

En el momento en que una notable reubicación se hizo realidad, el municipio de Copenhague se percató de la necesidad de revisar y presentar nuevos planteamientos respecto a su posición y a su papel como municipio central, tanto por cuestiones económicas —ya que los contribuyentes más adinerados se trasladaron a los suburbios— como por consideraciones de estructuración urbana sobre qué funciones debía incluir el municipio central. Con este plan se planteó de forma directa, por primera vez, en qué debía consistir un centro urbano moderno. Esta nueva conciencia llevó a que el municipio de Copenhague elaborara un plan que algunos consideraron ambicioso y necesario, mientras que otros lo consideraron una brutalidad ante los barrios más desfavorecidos y las estructuras físicas existentes. La estrategia del plan fue combinar una renovación y modernización del centro urbano, introduciendo una nueva infraestructura de alta calidad cuyo objetivo era unir al centro urbano con el resto de la región, con los aeropuertos y, a largo plazo, con un puente a Suecia. El objetivo del plan era, por un lado, fortalecer el centro de Copenhague como eje general de la región y, por otro, sanear algunos de los barrios obreros debilitados que se originaron en la última parte del siglo XIX. Se puede considerar un plan inspirado en la amplia renovación realizada en el centro de Estocolmo, pero, además, debe considerarse inspirado en las diversas propuestas de renovación del centro urbano que estaban en boga en toda Europa, inspiradas en libros como *Traffic in towns*.

El gran plan de finales de los 60 nunca se llevó a cabo. No se disponía ni de los medios económicos ni de los instrumentos de gestión que se necesitaban para realizarlo. Además, había grupos que se oponían al plan, lo cual alargó el debate hasta llegar a la denominada “crisis del petróleo” a finales de los años 70.

Otro gran plan que ofrecía propuestas decisivas para la estructura central de la región de Copenhague corrió la misma suerte. Salió entre 1973 y 1974 después de una larga preparación y se trató de un nuevo

plan regional, esta vez basado en el crecimiento espectacular que había vivido la ciudad durante los últimos diez años. Por lo tanto, proponía una estructura urbana que incluía nuevos elementos respecto al Proyecto de los Dedos. Una de las propuestas era una franja urbana de norte a sur y, en el cruce de los dedos de ella, la idea era crear nuevas formaciones urbanas de cierta envergadura que pudieran ser independientes en todas las funciones de una ciudad, además de ser nuevos polos en la estructura regional. A la vez, esta franja urbana norte-sur estaría conectada con un nuevo corredor general de tráfico.

Como ya se mencionó, el plan regional de 1973-1974 corrió la misma suerte que el plan del municipio de Copenhague: fue adelantado por el estancamiento que había provocado la crisis del petróleo. Sin embargo, el plan jugó un papel importante en el debate sobre cómo comprender el centro urbano, ya que por primera vez se introdujo un modelo para la región de Copenhague con un énfasis policéntrico.

Cuando la crisis realmente se dio a conocer a finales de los 70, se paralizó prácticamente todo tipo de desarrollo urbano dentro de la región. El municipio de Copenhague fue testigo de cómo los barrios viejos y en peor estado albergaban a los habitantes más desfavorecidos de toda la región, lo cual hizo a los mandatarios volver a una anterior problemática: la renovación de los barrios en peores condiciones mediante saneamientos totales y la reconstrucción de las viviendas sociales. Se reanudó el mismo proceso que había caracterizado a la primera época de planificación urbana alrededor de la Primera Guerra Mundial, con la construcción de nuevos barrios meramente residenciales que sustituían a barrios cuya ventaja era la complejidad funcional. Es decir, con este esfuerzo de saneamiento en realidad se debilitaban las funciones centrales de Copenhague.

Estos saneamientos totales fueron recibidos con mucha resistencia y después de diez años se reemplazaron con un trabajo de renovación cuyo objetivo era mejorar las edificaciones existentes. También en este proceso se habló de cierta reducción de la complejidad funcional a favor de las viviendas, pero en mucho menor grado que respecto a los saneamientos totales.

Después de los grandes planes de los 60 y los 70, que cuestionaban la estructura del centro regional, pasaron 20 años en los que la planificación generalmente se trató de mejoras en las zonas residenciales, con el resultado de una cierta debilitación del centro centralizado, comprendido como una nota compleja.

Durante estos 20 años se ve una continuidad en el traslado de los grandes complejos de negocios, pero esto solamente hasta cierto punto se ha realizado cumpliendo con una planificación general. Sin embargo, durante los años 80 se construyó una nueva zona central al oeste de Copenhague, en Høje Tåstrup, que refería al debate sobre la estructura central de los años 60 y que hasta cierto punto también formaba parte del ambicioso plan regional de 1973-1974. Esta gran zona central consistía en un centro comercial y, más tarde, en una estación de trenes regional, construida conjuntamente con una manzana que reflejaba el posmodernismo de los años 80 con su interés por la ciudad clásica. La idea era convertir este centro en una nueva zona urbana integrada, cuyo objetivo era funcionar como eje para grandes partes del oeste de Copenhague. Varias empresas de oficinas se trasladaron a esta nueva zona, pero otras perdieron pronto el interés, dado que surgieron posibilidades de construcciones de gran prestigio a lo largo del puerto y en el Ørestad.

A finales de los años 80 se puso énfasis en áreas disponibles en el puerto y otras zonas bien situadas respecto al centro, como, por ejemplo, industria y ferrocarriles. Durante los años 70 y gran parte de los 80, trasladar la industria hacia fuera era considerado una señal de crisis. Pero a finales de los años 80 cambiaron las visiones y estas zonas en las afueras fueron consideradas como una nueva posibilidad de renovar las áreas urbanas centrales. En 1988 se celebró un concurso internacional sobre la aplicación e integración de las zonas portuarias, el cual originó un entendimiento amplio y gran entusiasmo, tanto entre urbanistas y políticos como entre inversores, respecto a las posibilidades de esta zona. Sin embargo, un colapso económico del mercado inmobiliario en 1991 frenó el interés, y la renovación de las zonas portuarias no empezó seriamente hasta finales de los años 90.

Mientras tanto, el debate sobre el centro y su significado había cobrado una nueva dimensión. La gran discusión sobre los efectos de la globalización y las repercusiones de la apertura de las fronteras en Europa situó la cuestión sobre la rivalidad entre ciudades en un plano principal, tanto en el panorama político como entre urbanistas de la administración central, municipios y regiones. En la primera había miedo de que Copenhague no bastara para tener un papel esencial en la rivalidad entre ciudades, lo cual evocó una serie de iniciativas por parte del Estado central con el objetivo de fortalecer la posición competitiva de Copenhague. La principal propuesta fue construir un puente entre Copenhague y Malmö, en Suecia, para crear así el fundamento del desarrollo de estas dos ciudades y las de sus alrededores hasta conseguir una región urbana competitiva de la nueva Europa. La decisión sobre el puente se tomó en 1990 y este fue inaugurado en el año 2000.

Como derivado de la decisión sobre la construcción del puente, se propuso crear una nueva zona urbana cuyo objetivo era unir el centro histórico de Copenhague con el nuevo eje de comunicación relacionado con los futuros enlaces internacionales de autopistas y ferrocarriles. Esta iniciativa de una nueva zona urbana se combinaba con la creación de una nueva red de metro que crearía un enlace eficaz entre el nuevo distrito urbano y el centro histórico, y que, sobre todo, mejoraría la calidad de los transportes públicos de Copenhague.

La idea era que esta nueva zona –denominada Ørestad– fuera un lugar con varias funciones centralizadas. Hacia el norte se establecería un conjunto de funciones universitarias y de investigación, y hacia el sur, en el cruce del eje internacional de comunicación, se crearía una zona internacional de negocios con un centro comercial, oficinas, hoteles, etc. Estas iniciativas llevaron al debate el enfoque sobre el centro y su significado.

En la práctica pasó lo siguiente: las nuevas zonas de oficinas alrededor del puerto estaban realmente cotizadas, lo cual agudizó la diferenciación entre funciones con cierta importancia en el centro urbano y los servicios más rutinarios en las zonas menos atractivas en la periferia de la región. También repercutió en la construcción

del gran centro de transbordos al oeste, Høje Tåstrup, que prácticamente se paralizó.

En el amplio debate y en la comprensión general existió un mayor interés por el concepto del centro. El futuro de Copenhague y su región estaba fuertemente vinculado con un posible centro internacional y competitivo. El debate tradicional en Dinamarca sobre asegurar un desarrollo equilibrado entre la capital y las demás partes del país se sustituyó por la idea de que una Copenhague fuerte favorecería a todo el país. Por lo menos esa fue la concepción que prevaleció en algunos círculos.

Como fue el caso de otras ciudades y regiones, esto llevó a que la política urbana y la forma de pensar sobre la ciudad sufrieran un cambio de tradicionalmente haber querido cumplir las necesidades de la gente local a centrarse en lo necesario para que la ciudad y su región se hicieran notar en el mercado internacional de inversión y turismo.

Con este cambio de visión general del potencial de las antiguas zonas portuarias e industriales, y centrándose en la competitividad internacional, Copenhague vivió un *boom* desde finales de los 90 hasta la crisis financiera en 2007-2008. En sus partes portuarias atractivas se construyeron nuevas edificaciones de oficinas y, más tarde, viviendas residenciales de lujo. Además, el *boom* se centró en los barrios del centro. Aunque por la crisis financiera del 2008 hubo un paro de las inversiones privadas en nuevas oficinas y viviendas caras, sigue habiendo grandes proyectos que fortalecerán los barrios del centro.

La ampliación del metro, recién iniciada y cuya terminación está proyectada para el 2017, cambiará el papel de los barrios centrales, ya que unirá el centro histórico y los barrios renovados de finales de la década de 1850 de una forma revolucionaria; así, creará una zona centralizada más amplia. Existe un importante proyecto cuyo objetivo es convertir la parte norte del puerto, hasta ahora destinada al transporte de contenedores, en una nueva zona urbana que ofrecerá una variedad de ofertas de entretenimiento a los habitantes de la ciudad. Existen importantes proyectos sobre el campus de la universidad con el objetivo de ampliarla e integrarla a la ciudad. Además, existe otro gran pro-

yecto para la cervecera Gamle Carlsberg con la construcción de un nuevo barrio que comunicará los barrios de alrededor de una forma diferente. Todo ello fortalecerá el papel del centro urbano respecto a la división regional de trabajo.

Como resumen de esta exposición histórica, podemos concluir que hasta aproximadamente 1900 existía una estructura urbana densa que dificultaba hablar de un centro. Después de la Primera Guerra Mundial hay una mayor conciencia sobre lo sanitario, y los urbanistas se interesan por crear nuevos barrios residenciales además de otras zonas de servicio. Esta agenda sigue el guión ideológico del modernismo para construir los nuevos suburbios. En el primer plan regional de Copenhague, de 1947, se considera al centro como una categoría aparte, pero el concepto de centro sigue siendo relativamente tradicional, como parte del centro histórico. Este concepto es reconsiderado durante el *boom* de los 60, debido a los planes regionales, que introducen una nueva estructura central, y a los planes elaborados por el municipio de Copenhague con el objetivo de modernizar de forma drástica toda la zona urbana central, junto con la introducción de nuevas autopistas con dirección hacia el centro. Sin embargo, solamente regionalmente hablando se lleva a cabo una parte de estos planes ambiciosos, y solo con relación al núcleo de Copenhague. No es hasta que entran en juego (en los 90) las antiguas y bien situadas zonas portuarias e industriales, así como una nueva conciencia de la rivalidad internacional entre ciudades, que surgen el debate y una práctica con énfasis en ampliar y fortalecer el centro y el papel de la región.

La actual región de Øresund

Para concluir nos debemos plantear estas preguntas: ¿De qué manera funciona la región actualmente? Este interés reencontrado por las zonas urbanas centrales, ¿ha hecho necesario describir a la región como una zona estructurada alrededor de unos pocos centros en el que Copenhague es el de mayor importancia y Malmö, el siguiente?

Sin duda, Copenhague y Malmö son ciudades estratégicas si se considera el lado simbólico de la región urbana y las necesidades del turista. Todos tienden a explicar su posición con relación a estos dos puntos neurálgicos, y el turismo indudablemente está dirigido a los centros históricos. Pero si tomamos en cuenta la funcionalidad cotidiana de esta región, no se ha conseguido estructurarla de forma sencilla respecto a estos dos centros. El traslado masivo de puestos de oficina y de grandes instituciones, además de la notable ampliación de nuevos barrios urbanos y diáfanos, ha establecido una estructura urbana en la que solamente pocos estarán en contacto con los dos grandes centros. Las nuevas pautas comerciales y culturales, los grandes conjuntos de oficinas y la industria ligera han establecido un procedimiento de funciones dirigido a menores densidad y centralidad que los dos históricamente dominantes. Podemos hablar de los centros antiguos como los de turismo, los de entretenimiento y los de las instituciones culturales tradicionales, pero existen centros aparte de la vida cotidiana dentro de nuevos centros comerciales, grandes instituciones de educación y grandes conjuntos recreativos.

Edimburgo: Un ejemplo de las tendencias y tensiones en el “renacimiento urbano” del Reino Unido

Harry Smith* y Emilio José Luque Azcona**

Introducción

En el contexto del Reino Unido, la ciudad de Edimburgo es uno de los casos más tempranos de creación de una nueva centralidad, a partir de la construcción del ensanche neoclásico conocido como New Town –después de la segunda mitad del siglo XVIII– al norte del Old Town de origen medieval. Esta ampliación inicial, que en sus inicios se concibió como un conjunto residencial a gran escala para las clases acomodadas de la ciudad, daría lugar a sucesivas ampliaciones durante la primera mitad del siglo XIX y seguiría pautas urbanas cada vez más basadas en el pintoresquismo y menos en la severidad neoclá-

* Es arquitecto por la Universidad Politécnica de Valencia, España (1990), y tiene un máster en Planificación Urbana y Regional (1996), así como un doctorado en Urbanismo y Vivienda (2000), ambos por la Edinburgh College of Art/Heriot-Watt University, Edimburgo, Reino Unido. En la actualidad es *senior lecturer* en la School of the Built Environment, Heriot-Watt University, Edimburgo, donde también es director del Centre for Environment and Human Settlements y del MSc Sustainable Community Design.

** Es licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Sevilla (España, 1995), especialista en Historia y Crítica del Urbanismo y la Arquitectura por la Universidad de Buenos Aires (Argentina, 2001) y doctor por la Universidad Pablo de Olavide (España, 2004). En la actualidad es profesor contratado del departamento de Historia de América de la Universidad de Sevilla y coordinador del máster propio en Gestión del Patrimonio Urbano Latinoamericano y Andaluz.

sica del plan inicial. El primer New Town se iría convirtiendo en el nuevo centro comercial de la ciudad y dejaría al Old Town cada vez más poblado por las clases menos pudientes y abierto a la implantación de actividades industriales tales como la producción cervecera, imprentas, etc.

El Old Town alcanzó un elevado grado de deterioro que condujo a intervenciones, desde la segunda mitad del siglo XIX en adelante, para hacer frente a las condiciones de salubridad y a otros problemas a través de demoliciones y distintas intervenciones. Con la gran expansión urbana de la ciudad durante el siglo XX, el Old Town y el New Town conservaron su carácter de centro urbano además de histórico. No obstante, dicha expansión urbana, así como el enfoque de las políticas urbanas de la posguerra, basadas en el movimiento moderno, contribuyeron al declive en población y actividad comercial relativa tanto en el Old Town como en el New Town, procesos frente a los cuales comenzó a producirse una reacción a partir de la década de 1970, en el nivel municipal y en el social. Junto con esta reacción, que se produjo asimismo a nivel de políticas y proyectos de intervención en el centro, aumentó el reconocimiento del valor del Old Town y del New Town, que en la actualidad, juntos, constituyen un Sitio Patrimonio de la Humanidad, lo cual a la vez supone un reto y un compromiso.

Las políticas de regeneración que comenzaron a implantarse a partir de la década de 1980 se adelantaron al modelo de “renacimiento urbano” que comenzó a promover el gobierno británico durante la primera década del siglo XXI, y que estuvo basado en el reforzamiento de la ciudad central de densidad media o alta y plurifuncional. Así, pues, Edimburgo representa un caso interesante a través del cual explorar las tendencias que se han venido produciendo durante las últimas dos décadas en la evolución urbana de las ciudades británicas, pues en ella se reflejan, entre otras, distintas tensiones entre las políticas orientadas a la recuperación del centro y al soporte de los estratos sociales menos favorecidos, y las fuerzas del mercado que prefieren invertir bien en la expansión residencial en zonas sin urbanizar o bien en promociones de carácter más comercial o elitista en el centro; la

conservación de un límite urbano bien definido por un cinturón verde y las consecuencias que esto conlleva para el mercado de la vivienda en la ciudad, incluida su zona central; la promoción y el desarrollo de nuevas centralidades en las antiguas zonas portuarias y en ejes tales como el corredor que une el centro de la ciudad con el aeropuerto; la funcionalidad de la ciudad central existente; etc. En este capítulo se exploran dichas cuestiones, tomando como punto de partida el panorama que presentaba la ciudad central en Edimburgo en la década de 1980 y examinando las políticas y tendencias que se han producido desde entonces.

El contexto de la planificación y la regeneración urbanas en el Reino Unido

Tal vez en parte debido a la forma en que se comenzó a urbanizar el Reino Unido durante la Revolución industrial, la imagen de la ciudad en este país se ha asociado a menudo con aspectos negativos tales como el hacinamiento, la contaminación y la falta de espacio abierto. En contraposición a esta se ha generado una imagen mítica del "idilio rural" (*rural idyll*); de ahí que surgieran en el Reino Unido conceptos urbanísticos tan influyentes como el de la ciudad-jardín (que aspiraba a combinar lo mejor de ambos mundos, urbano y rural) o el del cinturón verde (que pretendía contener la expansión territorial de la ciudad).

El crecimiento de las ciudades y de la población urbana en el Reino Unido¹ se vio acompañado durante el siglo XX por un abandono creciente de la antigua zona central como lugar de residencia, con el desplazamiento gradual de la población —sobre todo la clase media— a anillos y zonas cada vez más periféricos. Unido a esto se produjo una creciente segregación social, debido a que los sectores con menores ingresos y oportunidades para cambiar su lugar de residencia

1 Esta última llegó a un 90,1% en el 2010 (datos del World Resources Institute, <http://www.wri.org>).

tendían a quedarse en lo que vino a denominarse la *inner city* —es decir, la antigua zona central más los barrios de vivienda más centrales, normalmente de mayor densidad que los desarrollos suburbanos—. Durante el siglo XX, la antigua zona central se convirtió cada vez más en centro de negocios, comercio y ocio. Pero, durante la segunda mitad del siglo XX, también estas funciones se vieron afectadas por la creación de nuevos centros de negocios y comerciales en las zonas periféricas. Un ejemplo paradigmático de esta tendencia fue la creación del nuevo centro internacional de los Docklands de Londres.

El sistema de planificación urbana que se ha generado y modificado a lo largo del siglo XX en el Reino Unido ha venido respondiendo de maneras diversas a estas tendencias urbanas. La legislación urbanística de las primeras décadas del siglo XX y del período de entreguerras trataba sobre todo de responder a la continua expansión de baja densidad que se estaba produciendo, sin gran éxito, en torno a las ciudades británicas. La legislación de 1947, a través de la cual el derecho a autorizar la urbanización y la edificación pasó enteramente al Estado, marcó el inicio de un sistema de planificación mucho más estricto y de la aplicación de instrumentos para contener y descongestionar las ciudades existentes, tales como los cinturones verdes alrededor de las mismas y los New Towns.

En algunas ciudades, el sistema de planificación urbana tenía que hacer frente a la reconstrucción tras los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial; en otras, se ocupó de los problemas de hacinamiento e insalubridad en zonas antiguas, por medio de demoliciones y proyectos de nueva planta. La respuesta en todos estos casos fue un urbanismo basado en planes deterministas y detallados (*blueprint planning*), cuya resolución física se fundamentaba en los principios del movimiento moderno. Estos desarrollos cambiaron el paisaje urbano del centro de muchas ciudades británicas y reforzaron la monofuncionalidad de dichos centros (sobre todo en negocios y comercio), por lo que contribuyeron a su declive poblacional.

Las fuertes críticas de los procesos y los resultados de dichas prácticas urbanísticas condujeron a las reformas del sistema de planificación

urbana de principios de los años 70, que dieron lugar a un sistema de planificación de carácter menos determinista en lo físico, más flexible y basado en políticas y directrices en lugar de en normas y reglamentos (Smith, 2005). Dichas políticas y directrices se producen a nivel nacional por medio de documentos sobre temas específicos (por ejemplo, transporte, conservación del patrimonio, etc.), y municipal a través de planes de desarrollo local. El nivel regional de planificación ha tenido una suerte variable a lo largo del siglo XX e inicios del XXI, y generalmente ha sido débil, en gran parte por la falta de una estructura de administración regional —si bien en Escocia sí se desarrolló este nivel entre los 70 y los 90—.

Durante las últimas décadas, dichas políticas urbanísticas, tanto a nivel nacional como local, han intentado revitalizar los centros urbanos, cambiando su imagen y atrayendo a la población hacia ellos como lugares de uso mixto y llenos de vida². En 1998, poco después de llegar al poder, el gobierno laborista creó el Urban Task Force bajo la dirección del arquitecto Richard Rogers, con el fin de analizar el declive de las ciudades británicas y proponer medidas para responder a él. La Urban Task Force propuso en 1999 una visión de la ciudad como lugar habitado, con múltiples funcionalidades y variedad de residentes, de densidad media alta, y con ambientes bien diseñados, limpios y seguros (Urban Task Force, 1999). Esta visión de la ciudad dio pie al establecimiento de metas gubernamentales tales como que el 60% de la vivienda en Inglaterra y Gales se produjera en solares cuyo uso previo hubiera sido ya urbano o industrial (*brownfields*). También sirvió como base para restringir la creación de nuevos centros comerciales en las periferias de las ciudades.

Esta visión se ha traducido en la regeneración de antiguos centros urbanos a lo largo y ancho del Reino Unido durante la última década³. No obstante, se han continuado creando nuevas centralidades, si

2 El término que se ha puesto de moda para describir el ambiente urbano que se pretende lograr es "*vibrant*".

3 En el informe que se publicó seis años después de la primera propuesta de la Urban Task Force, y que hacía seguimiento de su implementación, se dan datos que corroboran el

bien estas han pasado de ser predominantemente monofuncionales a contener a menudo una multiplicidad de usos, siguiendo las pautas de plurifuncionalidad, densidad y conectividad establecidas en las políticas nacionales. El caso de Edimburgo es ilustrativo del tipo de proceso que se está dando en el Reino Unido, pues, aunque se adelantó al “renacimiento urbano” a nivel nacional –debido a la trayectoria particular de su desarrollo urbano–, en los procesos de regeneración y desarrollo urbanos que se han venido produciendo en esta ciudad se aprecian claramente las potencialidades, las tensiones y los conflictos que surgen en torno a dicho proceso dentro del marco de las relaciones de poder que se suelen encontrar en este país.

La ciudad de Edimburgo y el estado de su centro histórico en los años 80

Edimburgo, capital de Escocia desde 1473, se encuentra en la ribera sur del Firth of Forth, un estuario que se abre hacia el mar del Norte. La ciudad se encuentra a unos 60 kilómetros del mayor centro urbano de Escocia, la conurbación posindustrial de Glasgow, con la cual tiene excelentes conexiones a través de autopista y ferrocarril. La población de la ciudad de Edimburgo se situaba en torno a los 478 mil habitantes en 2009, tras un crecimiento continuo de la población –en la década de los 90 y en la primera década del nuevo siglo– con una media del 0,66% anual (Centre for Cities, 2011), lo que contrasta con el declive poblacional que se había dado desde la década de los 40. La población de la ciudad-región se eleva a alrededor de 1,2 millones de habitantes, y se extiende a ambos lados del estuario. El término municipal de Edimburgo tiene una superficie de 263,73 km², de los cuales

“renacimiento” de los centros urbanos en el Reino Unido, tales como el crecimiento de la población residente en el centro de Manchester de 90 habitantes en 1990 a 25 mil en 2005, o la cuadruplicación del número de residentes en el centro de Liverpool durante el mismo período (Urban Task Force, 2005).

aproximadamente 131 km² corresponden a la ciudad y el resto, al cinturón verde y a las zonas rurales.

Edimburgo tiene una larga historia como centro político y administrativo, de negocios y académico. Estas funciones han sido el motor de su prosperidad en las últimas dos décadas, tras un período de relativo estancamiento económico en los años 70 y 80. Su papel como centro político se vio reforzado a finales de los años 90 con la creación del parlamento escocés y su ubicación física en la ciudad. Como centro de negocios se ha situado en el cuarto puesto a nivel europeo en términos de "*equity assets*". Edimburgo es el principal centro turístico de Escocia, con unos 30 mil puestos de trabajo que dependen del sector. El turismo se produce a lo largo de todo el año, atraído por el patrimonio histórico de la ciudad, así como por sus festivales; los más famosos son el Edinburgh Festival, en agosto, y las festividades en torno al Año Nuevo. Otro componente importante de la economía de Edimburgo es la educación. A las universidades de Edimburgo (1583) y Heriot-Watt (1966) se ha añadido la creación de otras dos en las últimas dos décadas: Edinburgh Napier (1992) y Queen Margaret (2007).

La arquitectura, la morfología urbana y el paisaje dan a la ciudad de Edimburgo una identidad muy característica y única. El Old Town, conformado por los que fueron los primitivos burgos de Edimburgo y Canongate, de origen medieval, se extiende a lo largo de una colina alargada, por cuya cresta discurre una calle mayor inclinada, la llamada Royal Mile, que desciende desde el castillo, en su extremo occidental, hasta el Palacio de Holyroodhouse, en el oriental. De este eje central parte un gran número de callejones estrechos llamados "*closes*" o "*wynds*", que dan a la parte central del Old Town una configuración en espina de pez. Debido inicialmente al hecho de que el Old Town era una ciudad amurallada, la edificación en esta zona alcanza elevadas densidades y alturas y da al centro histórico una fisonomía determinada. Centro neurálgico de la ciudad, en su entorno pueden observarse edificios de diferentes estilos y períodos; los más antiguos que se conservan datan del siglo XV (McKean, 1992). También se puede encontrar toda una gama de edificios correspondientes a períodos de mayor

actividad edilicia en el centro, tales como las intervenciones para mejorar los accesos (siglo XVIII), las operaciones de carácter higienista —aunque también para mejor acceso al ferrocarril— (siglo XIX) y los proyectos de regeneración urbana (siglo XX).

El otro componente principal de lo que actualmente se considera como centro histórico de Edimburgo es el New Town, cuya primera fase, sufragada por el gobierno local, fue construida durante la segunda mitad del siglo XVIII sobre una meseta situada al norte del Old Town. Se concibió como un ensanche de la ciudad para las clases altas, con una planta regular en la que predominaran edificios neoclásicos, pero desde fechas tempranas albergó también negocios y las sedes de diversas instituciones. En su borde sur se encuentra Princes Street, que desde el siglo XIX conforma la principal arteria comercial de la ciudad. A este primer New Town le siguieron durante el siglo XIX otras ampliaciones de carácter similar —en algunos casos promovidas por terratenientes de la nobleza— hacia el norte y el oeste, en los que sí ha predominado desde su construcción la función residencial (Youngson, 1966).

El valor del conjunto formado por el Old Town y el New Town fue reconocido a nivel internacional con su designación como Sitio Patrimonio de la Humanidad en 1995. En torno a este extenso centro, considerado de carácter “histórico”, se encuentran sucesivas ampliaciones de la ciudad que demuestran en su fisonomía y en su función los efectos de las principales fuerzas urbanizadoras en diferentes períodos de crecimiento. Alrededor de dicho conjunto se encuentran diversas zonas de vivienda pertenecientes al siglo XIX, que abarcan desde severas viviendas obreras consistentes en manzanas cerradas de cuatro o cinco alturas situadas junto a zonas de industria (por ejemplo, Gorgie/Dalry) hasta viviendas de clase media de morfología similar, pero adornadas con miradores y otros elementos arquitectónicos (por ejemplo, Marchmont). Más allá se encuentran las ampliaciones del período de entreguerras, entre las que se encuentran las primeras actuaciones municipales de envergadura en términos de provisión de vivienda social, siguiendo el modelo de la ciudad jardín, y las amplias

zonas de vivienda aislada promovidas por el sector privado, concentradas sobre todo a lo largo de las carreteras de acceso a la ciudad.

Finalmente, la última gran ampliación de la ciudad que se observa es la correspondiente a los barrios de vivienda social construidos por el gobierno local en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, a partir de los parámetros establecidos por el Movimiento Moderno. Ninguno de estos crecimientos de la ciudad rivalizó en importancia con el centro histórico hasta finales del siglo XX, si bien sí se incorporaron a la ciudad otros centros urbanos que tenían su propia historia. Algunos de ellos tenían gran relevancia –tal es el caso de la ciudad portuaria de Leith, que se incorporó administrativamente a Edimburgo en 1920– y otros fueron absorbidos en calidad de barrios.

Las actuaciones de vivienda social alrededor de la periferia de Edimburgo están íntimamente ligadas a la historia reciente del Old Town y a su declive desde la construcción del New Town en el siglo XVIII. Esta primera ampliación de la ciudad causó no solo la pérdida de determinadas funciones de centralidad urbana a lo largo del siglo XIX y parte del XX en el Old Town, sino también un empeoramiento de sus condiciones de habitabilidad, tras la huida de los sectores altos y medios a los nuevos ensanches y la concentración, en el siglo XIX, de importantes bolsas de pobreza (Gilbert, 1901; Rosenberg y Johnson, 2005). El empeoramiento de las condiciones de habitabilidad existentes llevó entonces al gobierno local de Edimburgo y a asociaciones civiles a impulsar una serie de medidas orientadas a la mejora de las condiciones sanitarias del Old Town, con objetivos como el de evitar la propagación de epidemias a los suburbios (Hague, 1984). Estas intervenciones continuaron en el siglo XX bajo la dirección del gobierno local, y repercutieron en una caída importante en el número de residentes de la zona a partir de la década de 1940, como consecuencia de la puesta en práctica, tras el término de la Segunda Guerra Mundial, de políticas orientadas a la evacuación de barrios deprimidos y la relocalización de la población en nuevos asentamientos (City of Edinburgh Council, s/f y 1997). Al principio de la década de los 80, dicha población se había

reducido a alrededor de tres mil habitantes (Johnson y Rosenberg, 2010)⁴.

La recuperación del centro histórico de Edimburgo desde los años 80

Dentro del marco de la profunda crisis industrial vivida durante la década de 1980 en Europa y la consecuente decadencia urbana, si bien Edimburgo no llegó a experimentar los problemas sociales y económicos vividos en otras ciudades, el cierre de un gran número de establecimientos fabriles, muchos de ellos localizados en el Old Town y su litoral costero, generó también en ella un importante declive. Esta situación obligó al diseño de estrategias de promoción urbana y de proyectos de renovación de gran envergadura en el marco de la globalización y la integración europea. Gracias a ello, durante los años 90 y la primera década del nuevo siglo, Edimburgo experimentó importantes progresos tras el diseño de estrategias orientadas al fomento de sectores como el financiero, el turístico y el de ocio (Luque Azcona y Smith, 2007 y 2009).

Este contexto propició, entre otras cosas, el desarrollo de medidas orientadas a la revitalización del centro tradicional de la ciudad de Edimburgo. Ya en la década de los 70, el gobierno local había promovido intervenciones enfocadas a la mejora de viviendas existentes y a la provisión de nueva vivienda en la zona, en respuesta a la continua pérdida de población y al deterioro físico. A principios de los 80, estas iniciativas se intensificaron; el primer paso fue la realización de un estudio técnico que sirvió de base para identificar una serie de acciones prioritarias para el Old Town⁵. Dichas acciones se perfilaron como

4 En 1851, la población del Old Town superaba los 40 mil habitantes; en 1901 había decaído a menos de 25 mil; y a mediados del siglo XX se situaba en menos de 10 mil (Johnson y Rosenberg, 2010).

5 La realización de este estudio, conocido como Old Town Study, fue posible gracias al copatrocinio del gobierno local y la Edinburgh Architectural Association, con el apoyo

sigue: detener el declive poblacional y promover intervenciones conducentes a una estructura demográfica más equilibrada; fomentar una variedad de usos, siguiendo la estructura tradicional en un centro histórico; mantener y reforzar la morfología urbana basada en callejones estrechos; asegurar la construcción en los solares vacíos de edificios de diseño apropiado; salvar las propiedades vacías o en desuso y reparar la mampostería; proteger al centro de los efectos dañinos del tráfico rodado; evaluar los roles de las instituciones principales y del turismo; y coordinar los planes urbanísticos para la zona en beneficio de los residentes y trabajadores del Old Town (Johnson y Rosenburg, 2010).

Con el fin de implementarlas, se creó una organización que inicialmente se denominó Edinburgh Old Town Committee for Conservation and Renewal⁶, y en la cual participaban la municipalidad, representantes de los residentes y representantes de varias organizaciones gubernamentales, profesionales y cívicas. Dicha organización desarrolló, durante la mayor parte de los años 90, planes de acción anuales, en los cuales se identificaban intervenciones prioritarias y los actores que debían participar en ellas, y sirvió de coordinadora para el acceso a fondos de origen diverso, sobre todo gubernamentales. Estos sirvieron para financiar operaciones que abarcaban desde simples limpiezas y restauraciones de fachadas hasta complejas intervenciones de demolición y construcción de proyectos de vivienda. En 1999, esta organización, así como otra semejante que se ocupaba de la conservación del New Town —Edinburgh New Town Conservation Committee— se fundieron en un único organismo llamado Edinburgh World Heritage Trust, que se ocupa de la gestión y promoción del Sitio Patrimonio de la Humanidad de la capital escocesa.

La regeneración del centro histórico se ha basado en una multiplicidad de actuaciones. Entre mediados de la década de los 70 y finales de la de los 90 se mejoraron alrededor de 6 600 viviendas en la zona

de una serie de organizaciones gubernamentales y cívicas: Cockburn Association, Old Town Association, Historic Building Council, Housing Corporation in Scotland, Scottish Civic Trust y Scottish Tourist Board (Johnson y Rosenburg, 2010).

6 En 1991 pasaría a llamarse Edinburgh Old Town Renewal Trust.

central de la ciudad —de la que se ocupaba en su momento el Central Edinburgh Local Plan y que abarca el Old Town y el New Town—, por medio de fondos canalizados a través de la municipalidad (Luque Azcona y Smith, 2009; City of Edinburgh Council, 1997). También se construyeron viviendas de nueva planta en varios solares del Old Town, desde vivienda social hasta vivienda de lujo, y se recuperaron para este uso zonas que se habían industrializado en el siglo XIX y que luego habían caído en desuso.

Entre las intervenciones de índole no residencial se encuentra la construcción de varios edificios emblemáticos que han servido no solo para recuperar físicamente determinados solares y lugares del Old Town, sino también para evidenciar el apoyo de los sectores público y privado en la recuperación de este centro histórico. Entre los mismos cabe destacar, en el plano cultural, la Scottish Poetry Library, el Museo de Escocia y el William Younger Centre; este último, centro educativo y de exposición sobre la dinámica del planeta Tierra ubicado en el solar de una antigua fábrica de cerveza. El turismo ha experimentado también un importante desarrollo, lo que ocasionó un fuerte impacto en el Old Town, donde gran parte de los comercios tradicionales de la Royal Mile han sido sustituidos por tiendas para turistas. Es por esto último que el que antaño fuera centro neurálgico de la vida de la ciudad no constituye en la actualidad necesariamente un punto de encuentro cotidiano para la población local, aunque sí para los miles de turistas que cada año visitan Edimburgo.

Una señal clara del apoyo del gobierno central escocés hacia el Old Town fue la selección de un solar situado en el extremo oriental de la Royal Mile, frente al Palacio de Holyrood, para la construcción de la sede del parlamento escocés a finales de los 90. Pero en esta decisión influyeron también factores políticos relacionados con la larga historia de reivindicación de un parlamento independiente, para el cual el partido nacionalista escocés había propuesto otra ubicación en la ciudad, y por ello la selección del emplazamiento obedecía a un simbolismo político que iba más allá de las decisiones puramente urbanísticas. No obstante, dicha intervención ha servido para consolidar el atractivo de esta

parte del Old Town, que, tradicionalmente, estaba un tanto apartada del centro de mayor actividad, situado en los alrededores del castillo.

Con respecto a los espacios públicos, se han planteado medidas para la mejora de aspectos negativos como la contaminación visual que puede generar la proliferación de señales viales, carteles publicitarios y marquesinas de autobuses, o los problemas derivados del tráfico y del aparcamiento. También se ha apostado por incorporar en algunos puntos un mobiliario urbano de diseño contemporáneo y por continuar la tradición de situar estatuas y monumentos en calles y plazas, aspecto en el que Edimburgo especialmente cuenta con una amplia trayectoria (Edinburgh World Heritage *et ál.*, 2005).

En el Old Town se ha visto también la transición, de un sistema de planificación urbana integral y a la vez detallada a nivel de la ciudad, a un enfoque basado en la creación de planes maestros para zonas prioritarias determinadas (Jenkins y Holder, 2005; y ver también el siguiente apartado). El caso paradigmático en esta zona es el del plan maestro que se desarrolló en los años 90 para la regeneración de un área llamada North Holyrood, contigua al solar que luego sería sede del parlamento escocés, en terrenos que habían pertenecido a industrias cerveceras y en una parte del Old Town que apenas había conseguido atraer inversión privada. Tras la celebración de un concurso para la adjudicación del plan maestro, este fue encargado a un consorcio que contaba con un arquitecto local para la creación de la propuesta urbanística (Johnson y Rosenberg, 2010). En esta propuesta se plasmaron en gran medida los objetivos expuestos arriba como acciones prioritarias para el Old Town; se propuso la recuperación de un tejido urbano basado en callejones perpendiculares a la Royal Mile y la inserción en el mismo de una gran variedad de usos, incluidos de vivienda, el de restauración y remodelación edilicia y el de construcción de nueva planta. La implementación de dicho plan maestro ha sido considerada en general como un éxito, y ha dado pie a la producción de planes maestros para otras zonas del Old Town, si bien no siempre con la misma aceptación, como veremos en el caso del Caltongate en el apartado siguiente.

Todas estas actuaciones se han visto acompañadas de campañas de *marketing* desarrolladas para la promoción de la ciudad y que recurren para ello a símbolos tradicionales que le otorgan identidad; ese es el caso de algunos de sus edificios más representativos, como el castillo, o los acontecimientos de mayor repercusión que se celebran en la ciudad, como el Festival Internacional de Agosto. En este sentido, Edimburgo se ha diferenciado de la vecina Glasgow, ciudad que optó por la elaboración de una imagen sofisticada como capital cultural, con la que se produjo una ruptura consciente con el pasado, al dejarse fuera de ella al grupo obrero-industrial que le imprime un carácter distintivo (Ruiz Ballesteros, 2000).

Como consecuencia de las medidas llevadas a cabo, en Edimburgo se crearon en el área declarada Patrimonio de la Humanidad, que abarca el Old Town y el New Town, alrededor de 28 mil nuevos empleos en el sector terciario durante las décadas de los 80 y 90. Este hecho la ha llevado a constituirse como el lugar de trabajo de unas 50 mil personas y en eje de una actividad turística que genera mil millones de libras al año. Asimismo, el incremento del uso residencial en la zona ha permitido a su vez que en estos momentos su población residente haya aumentado hasta alcanzar los 24 mil habitantes (City of Edinburgh Council, 1997; Edinburgh World Heritage *et ál.*, 2005).

Nuevas centralidades en la ciudad de Edimburgo

Al nivel de la ciudad, tras los intentos de planificar Edimburgo de un modo integral y a la vez detallado durante los años 50 y 60, y tras la década de crisis económica internacional y nacional de los 70, con la reevaluación de enfoques urbanísticos que supuso la misma, se perfiló un tipo de urbanismo más estratégico, así como más centrado en el trabajo con las estructuras urbanas existentes. En Escocia, este enfoque se vio facilitado y fomentado por la reestructuración de la administración local y la creación de un nivel regional, pues se asignó a cada uno de dichos niveles instrumentos de planificación urbana específicos. Así

pues, la administración regional producía "planes estructurales" de carácter estratégico, mientras que la local desarrollaba y detallaba los mismos a través de "planes locales". Esta estructura administrativa estuvo en vigor entre 1973 y 1997, cuando fue eliminado el nivel regional y se regresó a un nivel únicamente municipal, si bien los municipios o distritos tal como se conciben en este esquema son unidades administrativas que apenas serían reconocidas como tales en otros países europeos debido a su gran tamaño, con una población media por municipio de alrededor de los 170 mil habitantes. En el caso de Edimburgo, el ente regional del cual formó parte durante este período se llamó Lothian Region, y se argumenta que al nivel de planificación urbana tendieron a primar los intereses de la ciudad de Edimburgo sobre los de las otras municipalidades englobadas dentro de dicha región. Con la recuperación del crecimiento económico a partir de los 80, que se convirtió en un auténtico *boom* para algunos sectores (sobre todo financiero, inmobiliario y turístico), durante los 90 y la primera década de siglo XXI, Edimburgo tomó un número de decisiones urbanísticas importantes dirigidas a la atracción de inversión nacional e internacional hacia la ciudad, siguiendo los patrones observados en otras partes del mundo a raíz de la globalización.

Los distritos municipales de alrededor de Edimburgo han criticado el hecho de que, a su parecer, la ciudad primara la creación de oportunidades urbanísticas para el desarrollo económico, mientras que la resolución del suministro de vivienda se "exportaba" a los municipios circundantes. Se trata de una cuestión compleja, pues contribuían a la misma varios factores, tales como los efectos del estricto cinturón verde instaurado alrededor de la ciudad desde los años 50. Durante la primera década del siglo XXI, la necesidad de proveer más vivienda en la ciudad de Edimburgo se vio reconocida en las propuestas para la regeneración de su frente costero, que tienen un carácter predominantemente residencial, pero es notable que en los años 80 y 90 las principales propuestas dentro de Edimburgo no tuvieran en general un carácter marcadamente residencial y que la implementación de las mismas generara nuevas centralidades.

Uno de los temas que preocupó a la municipalidad de Edimburgo durante los años 80 fue la viabilidad del centro de la ciudad como centro de negocios. El primer New Town, del siglo XVIII, se había convertido en el barrio de negocios donde se ubicaban los principales bancos y entidades financieras y de seguros, con un fuerte eje comercial en su borde sur –Princes Street, una avenida abierta en un lado hacia el parque de Princes Street Gardens y la vista del Old Town–. Los edificios de los siglos XVIII y XIX, muchos de ellos protegidos, y el tamaño de las parcelas hacían que este barrio quedara cada vez más obsoleto para dichos usos. La respuesta municipal fue doble: crear un nuevo centro de negocios en el límite occidental del New Town –The Exchange–, cercano a la segunda estación ferroviaria de Edimburgo, así como un parque de negocios en la periferia de la ciudad, al lado del recién terminado *bypass* de la ciudad y cercano al aeropuerto –Edinburgh Park–.

The Exchange se construyó aprovechando terrenos en desuso que habían sido parte de la infraestructura ferroviaria o industrial de la ciudad, siguiendo un plan maestro preparado por sir Terry Farrell. En el mismo se situaron el Centro Internacional de Congresos y las sedes de varias grandes empresas financieras y de seguros, tales como Standard Life y Scottish Widows. Aparte de un hotel internacional y algunos comercios, la casi totalidad de la intervención se dedicó al uso de oficinas. Esto creó un enclave monofuncional en esta parte de la ciudad, si bien más accesible que los usos anteriores que reemplazaba. Un efecto que tuvieron esta intervención urbana y la creación del Edinburgh Park en las afueras fue la transformación del primer New Town en un barrio más volcado al ocio, con muchas opulentas antiguas sedes bancarias convertidas en *pubs* y restaurantes, así como la revitalización de la actividad comercial en los bajos de dicha zona.

La creación del Edinburgh Park fue una operación controvertida, sobre todo porque su primera fase consistió en la creación de un gran centro comercial –el Gyle Shopping Centre– en terrenos adquiridos por la municipalidad para tal fin (Kerr, 2005). Los críticos vieron en esta acción una claudicación por parte de las autoridades municipales

frente a intereses comerciales privados, así como la generación de un fuerte competidor frente al antiguo centro como zona comercial. Edinburgh Park propiamente dicho fue construido de acuerdo con un plan maestro que, si bien tenía elementos urbanísticos y paisajísticos que pretendían hacer referencia al centro de Edimburgo, ha resultado en la clásica ordenación de parques de negocios y tecnológicos basada en pabellones aislados rodeados de verde y de amplias zonas de aparcamiento. La operación fue exitosa desde el punto de vista inmobiliario, pues se ocupó y edificó rápidamente la mayor parte de las parcelas (Kerr, 2005).

Esta intervención se puede ver además como un primer paso hacia la colmatación del eje viario entre la ciudad y el aeropuerto, atravesando el cinturón verde, cuestión a la cual regresaremos en el apartado siguiente. Asimismo, el Gyle fue el primer centro comercial situado al lado del nuevo *bypass* de la ciudad. A él le siguieron otros creados en las intersecciones entre las principales rutas de acceso a la ciudad y el *bypass* (Straiton Park, situado al sur, y Fort Kinnaird, al este). La creación de estos centros comerciales acrecentó la preocupación de los comercios del antiguo centro, sobre todo alrededor de Princes Street, por la competencia que suponían.

La creación de nuevas centralidades en este período no se limitó a los ámbitos financiero, de negocios y comercial. La gran expansión del tejido residencial que había experimentado Edimburgo después de la Segunda Guerra Mundial se basó en gran medida en la construcción pública de vivienda, a menudo sin servicios suficientes. Llegada la década de los 90, varios de estos barrios residenciales con poblaciones de menores recursos se encontraban en un estado de decadencia física, social y económica. Apoyándose en fondos disponibles a nivel nacional para la regeneración de áreas urbanas, la ciudad de Edimburgo acometió la mejora de dichos barrios, no solo acondicionando las viviendas existentes y construyendo nuevas, sino también dotando a los barrios más significativos de subcentros urbanos donde los habitantes pudieran acceder a comercios y servicios. Entre estos últimos se encontraban sedes de barrio de la administración municipal, como parte de un pro-

grama de descentralización en la provisión de servicios al ciudadano. Las intervenciones físicas se enfocaron hacia la creación de espacios identificables como centros de barrio, con elementos significativos tales como una biblioteca que ofrece, además, otros servicios al vecindario, o un centro de arte emplazado entre dos barrios de vivienda social⁷. Estos subcentros reducen la necesidad de desplazarse al centro de la ciudad para los residentes de estos barrios, pero no suponen la creación de nuevas centralidades que compitan con el centro tradicional a un nivel más estratégico.

La única gran ampliación de Edimburgo con un fuerte componente de vivienda que se vislumbraba durante la mayor parte de la década de los 90 era la urbanización de la llamada South East Wedge, aunque esta también tenía una importante parte no residencial. La South East Wedge es una “cuña” verde que penetra desde el cinturón verde de la ciudad hasta el parque situado alrededor de Arthur’s Seat. La municipalidad vio la urbanización de este corredor como una oportunidad para desviar la presión inmobiliaria que amenazaba con romper el cinturón verde de la ciudad, así como para realizar otras operaciones que consideraba prioritarias (Deakin, 2003). Una de tales prioridades fue el traslado del mayor hospital de Edimburgo –Royal Infirmary– de su ubicación al sur del Old Town a instalaciones de nueva planta en la South East Wedge. Las ventajas previstas a través de dicha operación eran la sustitución de unas instalaciones hospitalarias victorianas (con ampliaciones posteriores) por un complejo moderno y la “liberación” del emplazamiento ocupado por la antigua Royal Infirmary para su remodelación y regeneración como nuevo centro plurifuncional (sobre todo para vivienda y negocios) de densidad media alta –Quartermile–. Otro importante componente no residencial de la operación de la South East Wedge era la creación de un parque biomédico junto al nuevo hospital. Para finales de la primera

7 La biblioteca de Wester Hailes es un centro multifuncional que preside una nueva plaza en el barrio del mismo nombre. El North Edinburgh Arts Centre se encuentra situado entre los barrios de Pilton y Muirhouse, dos de las zonas de Edimburgo de menor renta y con considerables problemas sociales.

década del siglo XXI, el nuevo hospital llevaba varios años funcionando y se había completado la urbanización del parque biomédico (si bien no su ocupación), pero se había adelantado poco en la construcción de vivienda como parte del plan.

Tal vez esto se deba en parte a que hacia finales de la década de los 90 se trasladara la mirada de la ciudad hacia su frente costero. De los 15 kilómetros de costa que tiene Edimburgo, una buena parte corresponde a las antiguas zonas portuarias de Leith y Granton. El antiguo puerto de Leith, que perdió su carácter de municipio independiente en 1920, comenzó a ver un declive en su actividad como tal durante la segunda mitad del siglo XX. La municipalidad de Edimburgo acometió ya en los años 80 una inversión en el antiguo centro histórico de Leith para su recuperación y para la regeneración de su economía, y convirtió parte del mismo en una zona de restaurantes y cafés para atraer a artistas y a las "clases creativas" (Florida, 2002) a zonas cuyos precios no se habían elevado demasiado con la regeneración. Incluso el gobierno central apostó por el barrio portuario y construyó entre el mismo y el puerto propiamente dicho, al lado de una dársena en desuso, la nueva sede del ejecutivo del gobierno escocés (entonces llamado Scottish Office). Se trataba, pues, de crear una nueva centralidad en la cual se incluyera a la función administrativa. De hecho, la zona de Leith se propuso a finales de los años 90 como una de las tres opciones de emplazamiento para la sede del nuevo parlamento escocés, tras el referéndum sobre autonomía que se celebró en 1997. Sin embargo, la opción que resultó seleccionada fue finalmente la ubicada en el Old Town, a la cual volveremos en el siguiente apartado.

A la regeneración promovida por la municipalidad en los años 80 siguió la iniciativa de la autoridad portuaria, Forth Ports, que había sido privatizada en 1992. Forth Ports comenzó a desplazar su actividad portuaria a otras áreas del estuario, y a considerar el puerto de Leith cada vez más como una oportunidad inmobiliaria. Las primeras intervenciones urbanísticas fueron más bien esporádicas, puntuales y físicamente desconectadas entre sí, sin una estrategia coherente para la totalidad del puerto; se incluyó entre las mismas el plan maestro para una zona

residencial (Western Harbour), un centro comercial (Ocean Terminal) y un casino. La municipalidad intentó poner freno a lo que consideraba una falta de visión estratégica, y exigió a Forth Ports que elaborara un marco integral para el desarrollo urbanístico del puerto en su totalidad. Esta demanda dio lugar al Leith Docks Development Framework, que fue aprobado por el municipio en 2005, y en el cual se reflejaba el cambio de prioridades de la ciudad, desde una política de creación de superficies para negocios y comercios a la aceptación de que se estaba produciendo una situación de escasez de vivienda dentro de los límites de la ciudad, con el consiguiente aumento en los precios de la misma. En el Leith Docks Development Framework, por consiguiente, se proponía la creación de 15 mil viviendas distribuidas alrededor de la antigua zona portuaria. A diferencia de muchas otras intervenciones en antiguos puertos, en las propuestas para Leith brillaba por su ausencia la construcción de edificios icónicos y nuevos centros de servicios y ocio de envergadura (aparte del ya iniciado en torno a Ocean Terminal) (García Ferrari y Smith, 2011).

La identificación del frente costero como posible zona de creación de nuevas viviendas para atender la creciente demanda en la ciudad se había producido ya en la actuación de la municipalidad con respecto a la zona de Granton a finales de los años 90. Para esta zona de carácter industrial, en la cual se incluía el segundo puerto de Edimburgo —cuya actividad había decaído también en la segunda mitad del siglo XX—, la municipalidad encargó un plan maestro que fue aprobado en el 2001. En dicho plan se proponía la creación de toda una ampliación de la ciudad, que cubriría aproximadamente 140 hectáreas, con un viario —en su mayor parte de nuevo trazado— que daría soporte a una trama de densidad media y media alta, y con tipología de manzana cerrada y semicerrada. En términos de morfología, se basaba en la ciudad decimonónica europea, con antecedentes también en las diversas fases del New Town de Edimburgo. Funcionalmente, el uso predominante que se proponía era el de vivienda.

La zona afectada por el plan maestro se extendía sobre terrenos que pertenecían en su mayoría a tres propietarios principales: la muni-

cipalidad, la autoridad portuaria y una compañía nacional de gas. Cada uno de estos propietarios encargó planes de ordenación más detallados para sus respectivas zonas, que se desviaron en diferente medida de lo propuesto en el plan maestro inicial y que no se coordinaron suficientemente entre sí. Se estableció una competencia entre los diferentes desarrolladores urbanos por crear vivienda pequeña, apartamentos de máximo dos dormitorios, por lo que se saturó rápidamente el mercado para dicho tipo habitacional y se ignoró la demanda de unidades familiares mayores, que siguieron buscando la solución a su vivienda en las zonas suburbanas e incluso en municipalidades colindantes (García Ferrari y Smith, 2011). En la zona de Granton tampoco se propuso la creación de centros de servicios (o de otra índole) de envergadura; la excepción más notable fue la construcción de un llamado "nuevo centro urbano" (a escala de distrito) en el suelo perteneciente a la compañía de gas. En dicho centro urbano se propuso la creación de un centro comercial y una plaza, junto a la cual se construyó una escuela de formación técnica y profesional. Sin embargo, en la ejecución de dichas propuestas, el centro comercial se convirtió en un gran supermercado y la plaza, en el aparcamiento del mismo.

Tensiones en torno a las centralidades históricas y nuevas en Edimburgo

En la descripción dada en los dos apartados anteriores sobre las transformaciones urbanas que ha experimentado Edimburgo durante las últimas décadas —a través de la regeneración de antiguas zonas centrales (en el Old Town y en Leith), de nuevas ampliaciones de la ciudad y de la regeneración de antiguas zonas industriales y de transporte—, salen a relucir procesos de creación de nuevas centralidades, así como procesos en los cuales las potencialidades de posibles nuevas centralidades no han llegado a su fruición. Bajo estos procesos subyacen conflictos de diversa índole, así como la presión de diversos poderes al nivel de la ciudad.

En la antigua zona central (Old Town), dichos conflictos tienden a tener como protagonistas a la municipalidad, a los inversores, a los habitantes y a las entidades que se ocupan (y preocupan) de la preservación del patrimonio histórico. En el apartado titulado “La recuperación del centro histórico de Edimburgo desde los años 80” se presentó el caso del plan maestro para Holyrood North, donde se instauró un tejido urbano afín a la trama de origen medieval en una zona que se había industrializado durante el siglo XIX, y donde se implantó una plurifuncionalidad en la cual se consiguió mezclar con éxito desde vivienda social hasta vivienda de lujo, y desde usos residenciales hasta usos comerciales, de negocios y hoteleros. Parecería que, en este caso, consiguieron reconciliarse los intereses de todos los actores arriba citados.

Sin embargo, el éxito de la política de regeneración que ha seguido la municipalidad en el Old Town desde los años 80 ha conseguido no solo repoblar la zona con residentes, sino también atraer a inversores con proyectos de envergadura cada vez mayor, que han entrado en conflicto con otros intereses en la zona. El caso más controvertido quizá haya sido el del llamado “Caltongate”, nombre dado por el promotor privado para la intervención que proponía en un área de 2,6 hectáreas al norte de la Royal Mile, cercana a la estación ferroviaria de Waverley y colindante con la nueva sede del ayuntamiento de la ciudad, inaugurada en 2007. La polémica se generó principalmente porque en el plan maestro, que fue preparado por encargo del propio promotor y luego aprobado por la municipalidad, se proponía la continuación de una calle existente y se la hacía desembocar en el frente norte de la Royal Mile por medio de la demolición de dos inmuebles de vivienda de los años 30 habitados en ese entonces; también fueron controvertidos el derribo total o parcial de dos edificios catalogados y la construcción de oficinas, un hotel de lujo y un centro de congresos en estilos arquitectónicos que los críticos no consideraban apropiados para el carácter histórico de la zona.

También hubo polémica en torno al modo en el cual se llevó a cabo la consulta ciudadana. La empresa promotora montó una expo-

sición y organizó talleres en un local que no se encontraba en el Old Town y convocó a la ciudadanía en general. El principal grupo ciudadano que se oponía al contenido de la propuesta criticó asimismo el hecho de que este planteamiento de la consulta ciudadana restaba importancia a las opiniones de los residentes en la zona, frente a las de la población en general. A pesar del conflicto, las propuestas fueron aprobadas por la municipalidad. Dicha decisión fue examinada también por el gobierno central escocés debido a la polémica que se había generado, y este se pronunció también a favor de las propuestas. Su posible impacto, así como el de otras intervenciones urbanísticas dentro de la zona designada como Sitio Patrimonio de la Humanidad, provocó una visita especial de un comité de la Unesco, el cual se mostró conforme con la mayor parte de los cambios generados en el centro de Edimburgo, pero advirtió de las posibles consecuencias negativas de algunos aspectos de las propuestas aún por realizar. Al final, fue el colapso del mercado inmobiliario a raíz de la crisis financiera del 2008 el cual dio al traste con los planes que tenía para Caltongate la empresa promotora, que se declaró insolvente en 2009.

Otro conflicto latente en las tendencias de desarrollo urbano de Edimburgo es el provocado por la visión de la "ciudad compacta", según la doctrina predominante a nivel gubernamental en el Reino Unido durante este período, y por la visión que tienen los promotores de vivienda en el sector privado, del cual depende en la actualidad en gran medida el suministro de vivienda en este país. Los urbanistas municipales han visto en los límites a la expansión urbana que supone el cinturón verde una oportunidad para canalizar los deseos de los promotores de vivienda hacia la regeneración de zonas en el interior de la ciudad, así como en las antiguas zonas portuarias, como hemos visto en el apartado anterior, creando centros secundarios plurifuncionales de densidad media y alta y conectados a la red de transporte público. Sin embargo, los promotores ven la vivienda en altura y en zonas plurifuncionales como aptas solo para determinados mercados (estudiantes, jóvenes profesionales y tercera edad), mientras que el modelo que siguen apoyando para la vivienda familiar es el del desa-

rollo suburbano de densidad baja, exclusivamente residencial, y basado en el acceso por medio del automóvil.

Solo en el plan maestro para Leith Docks ha conseguido la municipalidad imponer una visión de la vivienda familiar urbana, en ordenaciones de densidad media. Esto ha dado como resultado la “exportación” de la vivienda familiar hacia otras poblaciones más allá del cinturón verde, en torno, sobre todo, a las principales vías de acceso a la ciudad, lo que creó en la periferia de la ciudad una geografía de “poblaciones dormitorio” que no suponen en sí nuevas centralidades, pero que sí dan soporte a las nuevas centralidades constituidas por los centros comerciales y otros desarrollos en los principales accesos a la ciudad. Esa situación —y el aumento del precio de la vivienda dentro de la ciudad, reforzado por la restricción que supone el cinturón verde— ha llevado a una serie de estudios en los que se han propuesto, entre otras soluciones, la revisión de la idoneidad del modelo del cinturón verde periférico y la consideración de alternativas tales como las “cuñas verdes”, es decir, corredores verdes intercalados con ejes de desarrollo urbano dispuestos radialmente con respecto al antiguo centro urbano, siguiendo el modelo de Copenhague.

De hecho, aunque no se ha producido tal revisión del cinturón verde en su totalidad, sí se ha producido una iniciativa de envergadura que tiene como objetivo desarrollar un corredor entre la ciudad y su aeropuerto. Esta zona ha sido el objeto de una cantidad considerable de propuestas urbanísticas y de edificación en las últimas décadas, debido a su situación estratégica. Un caso notorio fue la construcción de la nueva sede del Royal Bank of Scotland, uno de los entes financieros de rango mundial, en pleno cinturón verde, si bien en terrenos previamente ocupados por una institución médica. En respuesta al creciente interés de diversos tipos de promotores por desarrollar este corredor, y reconociendo el potencial estratégico del mismo, el gobierno escocés intervino y preparó un plan para la zona en colaboración con la municipalidad, utilizando un instrumento de planificación urbana que normalmente está reservado para cuestiones de rango nacional (Scottish Executive *et ál.*, 2003). Por medio de dicho plan se pretende guiar la

creación de una nueva centralidad en este corredor, en torno a actividades de negocios —sobre todo—, a posibles futuras ampliaciones del aeropuerto y a nuevas infraestructuras de transporte de carácter estratégico (enlace de la nueva red de tranvía con el aeropuerto y estación de intercambio modal entre el tranvía y la red ferroviaria nacional). Se vislumbran aquí, quizás, atisbos de los futuros centros urbanos generados en torno a los aeropuertos que auguran Kasarda y Lindsay (2011), aunque todavía a una escala más bien modesta.

No ha tardado en producirse, por parte del sector privado, una respuesta a la apertura mostrada a nivel gubernamental hacia el desarrollo del sector oeste de la periferia de la ciudad. Durante fines del 2010 y principios del 2011 se desarrolló una consulta ciudadana, basada en el enfoque del *charrette*, sobre la propuesta de un barrio nuevo, promovido por un importante actor en el sector inmobiliario escocés. Este barrio, que se está publicitando con el nombre de Edinburgh's Garden District, pretende hacer frente a la escasez de vivienda familiar en la ciudad, así como crear un nuevo centro de atracción turística en torno al Calyx, un edificio icónico que se propone para albergar un futuro jardín nacional de Escocia (Edinburgh's Garden District y Murray Estates, 2011). Aunque en un contexto geográfico diferente (como los terrenos de cultivo), se ven aquí paralelismos con algunas intervenciones de regeneración urbana que se han basado en edificios culturales icónicos que han dado soporte a desarrollos de vivienda en su proximidad, como en los casos, por ejemplo, de Valencia y Bilbao.

Conclusiones

En el desarrollo urbano de Edimburgo durante las dos últimas décadas, y con respecto a la cuestión del surgimiento de nuevas centralidades, se pueden distinguir tres ejes a lo largo de los cuales se han situado las iniciativas y las polémicas. Cada uno de estos está trazado entre dos polos: ciudad compacta/ciudad en expansión, conservación/innovación y control urbanístico/presiones del mercado.

En el debate sobre la ciudad compacta, las autoridades urbanísticas de la ciudad han apostado firmemente por ella, tanto a nivel de identificación de zonas estratégicas donde concentrar el desarrollo urbano (incluidas en él las operaciones de regeneración) como a nivel de directrices para el diseño urbano de áreas y calles. Sin embargo, es difícil encontrar ejemplos de nuevas intervenciones urbanísticas en las que se haya logrado con éxito una plurifuncionalidad a microescala tal como la que se encuentra en las áreas centrales antiguas. El mercado inmobiliario y de la construcción, muy dividido en diferentes sectores que responden a distintos intereses, sigue produciendo operaciones urbanísticas en gran medida monofuncionales —o, por lo menos, con una clara separación entre usos—, y la municipalidad sigue dando el visto bueno a dichas propuestas a pesar de la retórica. Es posible, también, que la falta de desarrollo de nuevas centralidades plurifuncionales en zonas de tal magnitud como las antiguas zonas portuarias de Edimburgo se deba en parte a presiones por parte de los poderes comerciales e inmobiliarios, que se benefician económicamente del gran protagonismo que siguen teniendo las antiguas zonas centrales en esta ciudad.

La propia municipalidad ha potenciado el reforzamiento de las antiguas zonas centrales (en concreto, Old Town y New Town) y ha logrado con éxito la transformación de superficies considerables en el Old Town y su repoblación, de manera que consiguió aquí, efectivamente, recuperar el ideal de la ciudad compacta y plurifuncional. Otro carácter tiene quizá el Exchange, volcado a los negocios, pero esta intervención también ha conseguido satisfacer las demandas físicas de las empresas financieras y de negocios sin renunciar a una ubicación de las mismas en la proximidad de las antiguas zonas centrales. La municipalidad, no obstante, no se ha volcado únicamente a la regeneración del centro histórico, sino que también ha desarrollado con éxito nuevas centralidades tales como Edinburgh Park al oeste de la ciudad. En su actividad de regeneración ha abandonado el respeto incuestionable hacia lo histórico, que había imperado durante los 80 como reacción a los errores de las décadas anteriores, y ha alentado el

uso de intervenciones de carácter más innovador y moderno, aunque el alcance de dicha apertura a la innovación ha sido cuestionado por entes locales e internacionales como Unesco.

A lo largo de este capítulo aparece constantemente la municipalidad en su papel de reguladora e incluso de promotora de operaciones urbanísticas. El sistema de planificación urbana en el Reino Unido establece un equilibrio más bien frágil entre el control urbanístico y la iniciativa privada, equilibrio con el cual se manifiestan a menudo insatisfechos ambos sectores, así como la ciudadanía en general. Dentro de este panorama nacional, la municipalidad de Edimburgo en concreto ha seguido una política de control urbanístico estricto —en la medida en que el sistema lo permite—, apoyado en el hecho de que la demanda de urbanización y construcción ha sido fuerte durante las dos últimas décadas, lo cual ha puesto al ayuntamiento en una posición ventajosa. Este control del desarrollo urbanístico ha protegido el cinturón verde alrededor de la ciudad y ha servido de soporte a la recuperación de las antiguas áreas centrales. El éxito en la generación de nuevas centralidades ha sido más diverso, y en los casos de las antiguas zonas portuarias ni siquiera está claro que la intención haya sido la creación de nuevas centralidades, sino más bien el uso de estas grandes superficies para paliar el creciente problema de vivienda con el que se enfrenta la ciudad. Este control urbanístico en la ciudad propiamente dicha ha conllevado también la expansión de los usos residenciales hacia otros municipios colindantes; ha hecho crecer a estos otros centros periféricos, pero también ha creado presiones en torno a la provisión suficiente de servicios para las poblaciones crecientes por parte de las administraciones locales respectivas.

En conclusión, Edimburgo representa el caso de una ciudad de tamaño medio (en el ámbito europeo) en la cual el centro histórico sigue teniendo un protagonismo importante en la ciudad, en la cual se han creado algunas nuevas centralidades vinculadas a los sectores de servicios, sobre todo, y en la cual se ha desarrollado toda una política —que no ha llegado a implementarse de un modo satisfactorio— de creación de nuevas expansiones plurifuncionales de la ciudad y de detención de

la destrucción o erosión del cinturón verde. La crisis financiera del 2008 puso freno a varias de las intervenciones de envergadura que estaban en curso y, en algunos casos, pareció dar la razón a algunas voces disconformes con la dirección que había emprendido la ciudad, pero está por verse si el espacio para la reflexión otorgado por dicha crisis resultará en un cambio de trayectoria para el desarrollo urbano de la ciudad.

Bibliografía

- Centre for Cities (2011). *Cities Outlook 2011*. Disponible en <http://goo.gl/Rjf5l>.
- City of Edinburgh Council (s/f). *Old Town Conservation Area character appraisal*. Edimburgo: City of Edinburgh Council.
- City of Edinburgh Council (1997). *Central Edinburgh local plan: Written statement*. Edimburgo: City of Edinburgh Council.
- Deakin, M. (2003). "Developing sustainable communities in Edinburgh's South East Wedge: The settlement model and design solution". *Journal of Urban Design*, 8 (2): 137-148.
- Edinburgh's Garden District y Murray Estates (2011). *Edinburgh's Garden District Post-Charrette Edition*. Edimburgo: Edinburgh's Garden District y Murray Estates⁸.
- Edinburgh World Heritage, Scottish Ministers, City of Edinburgh Council y Minister for Media and Heritage (2005). *Management Plan for the Old and New Towns of Edinburgh World Heritage Site*. Edimburgo: Edinburgh World Heritage, Scottish Ministers, The City of Edinburgh Council y Minister for Media and Heritage.
- Florida, R. (2002). *The rise of the creative class: And how it's transforming work, leisure, community, and everyday life*. Nueva York: Basic Books.
- García Ferrari, S. y H. Smith (2011). "Physical and institutional resources in sustainable waterfront regeneration: Land ownership,

- land use control and leadership". En *Waterfront regeneration: Experiences in city-building*, H. Smith y S. García Ferrari (comps.). Londres: Earthscan.
- Gilbert, W. M. (1901). *Edinburgh in the Nineteenth century*. Edimburgo: J&R/Allan Limited.
- Hague, C. (1984). *The development of planning thought: A critical perspective*. Londres: Hutchinson & Co.
- Jenkins, P. y J. Holder (2005). "Creation and conservation of the built environment in the later 20th century". En *Edinburgh: The making of a capital city*, B. Edwards y P. Jenkins (comps.). Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Johnson, J. y L. Rosenberg (2010). *Renewing old Edinburgh: The enduring legacy of Patrick Geddes*. Glendaruel: Argyll Publishing.
- Kasarda, J. D. y G. Lindsay (2011). *Aerotropolis: The way we'll live next*. Nueva York: Farrar, Starus and Giroux.
- Kerr, D. (2005). "Preparing for the 21st century: The city in a global environment". En *Edinburgh: The making of a capital city*, B. Edwards y P. Jenkins (comps.). Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Luque Azcona, E. J. y H. Smith (2007). "Edimburgo: Un referente en políticas de preservación patrimonial". *Revista Diálogos*, DHI/PPH/UEM, 11 (3): 199-223.
- Luque Azcona, E. J. y H. Smith (2009). "Lo cultural como motor para la revitalización urbana y económica: Análisis comparado de las experiencias de Edimburgo y Salvador de Bahía". *Biblio 3W*, 14 (852)⁹.
- McKean, C. (1992). *Edinburgh: An illustrated architectural guide*. Edimburgo: Royal Incorporation of Architects in Scotland.
- Rosenburg, L. y J. Johnson (2005). "'Conservative surgery' in Old Edinburgh, 1880-1940". En *Edinburgh: The making of a capital city*, B. Edwards y P. Jenkins (comps.). Edimburgo: Edinburgh University Press.
- Ruiz Ballesteros, E. (2000). *Construcción simbólica de la ciudad. Política local y localismos*. Madrid: Mino y Dávila Editores.

9 Disponible en <http://goo.gl/sxzSn>.

- Scottish Executive, City of Edinburgh Council y Scottish Enterprise Edinburgh and Lothians (2003). *West Edinburgh Planning Framework*. Edimburgo: Scottish Executive.
- Smith, H. (2005). "Place identity and participation". En *Place identity, planning and participation*, C. Hague y P. Jenkins (comps.). Londres y Nueva York: Routledge.
- Urban Task Force (1999). *Towards an urban Renaissance*. Londres: Routledge.
- Urban Task Force (2005). *Towards a strong urban Renaissance*. Londres: Urban Task Force.
- Youngson, A. J. (1966). *The making of classical Edinburgh*. Edimburgo: Edinburgh University Press.

La compleja centralidad de Cracovia

Jacek Purchla*

Cracovia es una de esas metrópolis históricas en las cuales el patrimonio cultural edificado determina de una manera radical su desarrollo social y su sitio en Europa. Esto ocurre como resultado de su situación excepcional de antigua capital polaca y capital centroeuropea de la política y la cultura, y de la conservación de las distintas etapas cronológicas de la civilización europea.

Cracovia es la única ciudad entre Varsovia, Berlín, Bratislava, Viena y Budapest que, siendo una ciudad de transcendencia metropolitana, quedó degradada a la función de centro de importancia provincial. En

* Es economista, historiador del arte y experto del European Heritage Label. Es profesor a tiempo completo de Humanidades (*professor ordinarius*) y miembro de la Academia Polaca de Artes y Ciencias, así como miembro titular y vicepresidente del Comité Internacional de Historia del Arte (CIHA). Representante de Polonia en el Consejo Asesor de la Fundación Anna Lindh Euro-Mediterránea para el Diálogo entre Culturas, fue vicecalde de la ciudad de Cracovia y fundador y director del Centro Cultural Internacional en Cracovia. Desde el año 2000, dirige el Consejo de Preservación de Monumentos en el Ministerio de Cultura y Herencia Nacional. Actualmente es jefe del departamento de Estudios Económicos e Historia Social de Unesco para la Herencia y Estudios Urbanos de la Universidad de Cracovia y del Centro de Patrimonio Europeo del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Jagiellonian. Sus áreas de investigación se relacionan con el desarrollo urbano, la historia social, la historia del arte de los siglos XIX y XX, y la teoría y protección del patrimonio cultural. Es autor de más de 400 trabajos académicos. Recientemente, en febrero del 2012, fue elegido vicepresidente de la Comisión Nacional Polaca para Unesco.

tres ocasiones durante su historia de más de tres milenios, la ciudad se ha visto influenciada por fuertes olas de creatividad. En ella se concentran tres diferentes conceptos de integración: la Europa jagiellonia, la Europa harburschiava y la Europa hanseática. Por esta razón, el Medievo, el Renacimiento y los finales del siglo XIX y comienzos del XX han dejado magníficas edificaciones arquitectónicas que superan el nivel local. Esto es el resultado de mil años de influencias externas, de la generosidad de mecenas y de un ambiente artístico de apertura y multiculturalidad que en la antigua capital polaca dieron forma a una sinergia propia. Las etapas de provincialización permitieron, en cambio, la consolidación de las capas históricas.

Es entonces que, ya en los comienzos del siglo XIX, llega a ser considerada como la condensación de los logros de la civilización polaca, así como también el símbolo de las aspiraciones nacionales. Por esta razón, el patrimonio edificado se constituye en la parte orgánica de la vida en la ciudad. Frente a la tragedia de la Segunda Guerra Mundial, que determinó la destrucción de ciudades como Varsovia, Gdanska, Wroclaw, Drezna, Vilna y Lwowa, la excepcionalidad de Cracovia consiste en su supervivencia tanto social como urbanística.

Sobre una superficie de 327 km² se extiende el cantón Cracovia, que se ha constituido en un complejo sistema de conjuntos urbanísticos y rurales que se han ido formando desde la Edad Media hasta fines del siglo XX y que se encuentran incrustados en un paisaje de extraordinarios valores naturales.

Actualmente, el centro de Cracovia está delimitado como hace siglos por un centro histórico de apenas 79 hectáreas rodeadas por un anillo perimetral de zonas verdes, conocido como el parque perimetral Plant. Este ocupa una superficie de 21 hectáreas. Cracovia, a diferencia de otras metrópolis de Europa central, hasta el momento no ha construido otro centro alternativo para esta aglomeración, que cuenta con más de un millón y medio de habitantes.

La localización del año 1257 estaba regulada por un plan. La plaza central, una de las más grandes de la Europa medieval, era admirada por su regularidad, por su integración armónica en los elementos

urbanos y por su innovadora (para sus tiempos) planificación. Cracovia, libre de la estrechez de sus callejuelas, tuvo hace 750 años un plan que sirvió de directriz para su desarrollo hasta la actualidad, y que, por su facilidad de lectura y limpieza, influyó en la civilización europea contemporánea. Las bases de esta composición espacial son la simetría del plan, su modularidad y su facilidad de añadir elementos a partir del sistema de manzanas de forma cuadrangular con el sistema del damero. Aunque este sistema se difundió en ese tiempo en toda Europa, el modelo realizado en Cracovia es considerado como el mejor logro urbanístico europeo del Medievo. No es una coincidencia que en 1978 Cracovia se haya encontrado en la primera lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad de la Unesco como sistema urbanístico protegido por la convención de París. Esto fue resultado de sus excepcionales valores culturales, de la localización del año 1257 y de su magnífico estado de conservación.

La "centralidad compositiva" de Cracovia se manifiesta hoy día mediante el excepcional significado de su centro histórico, el cual es centro de la vida moderna de aglomeración, tanto en el sentido espacial como en el social y funcional. Para que sucediera esto fueron determinantes tanto la escala y la amplitud de la urbanística medieval como la particularidad de desarrollo de la capital polaca a finales del siglo XIX y comienzos del XX, una vez logrado el punto más alto de su prosperidad en el siglo XVI y luego de sufrir una larga crisis a finales del XVIII. En aquellos tiempos, la zona urbanizada de la ciudad no salía de los límites medievales, que incluían el castillo de Wawel, Klepacz Casimiro y Garbar.

La profunda crisis financiera y la migración conllevaron una clara desurbanización. Pese a esto, al mismo tiempo, en este período se definieron las bases del desarrollo urbano de la Cracovia del siglo XIX. Durante 1815-1846, período de la república de Cracovia, esta se caracterizó por su estabilidad, a pesar de las turbulencias de la época napoleónica, y por su prosperidad. Se dio un evidente desarrollo físico de la ciudad, así como la duplicación de su número de habitantes (de 23 500 en 1815 a 44 mil en 1844).

Este período impulsó el ordenamiento urbanístico de la capital de esta república independiente. Entre los años 1817 y 1821 se creó el concepto de Plant, un anillo de tres kilómetros de perímetro que encerraba la ciudad medieval. La realización de este plan de una manera consecuente entre los años 1822 y 1830 y la realización de una vía perimetral fueron los mayores logros de esta ciudad libre.

Plant y la vía perimetral se convirtieron en la raíz del desarrollo de la ciudad con el esquema radial concéntrico. La base de la realización de este concepto fue el Plan General de Embellecimiento de la Ciudad, aprobado por el Senado en 1833. Con base en este plan se conformó el sistema concéntrico con vías de salida en forma radial. La aceptación de este sistema consagró de manera permanente la centralidad del área medieval de la ciudad.

La adhesión de Cracovia a Austria en 1846 cambió radicalmente el sistema económico. Una de las cosas que lo influenciaron significativamente fue la transformación de Cracovia en un fortín fronterizo. Para Austria, esta ciudad constituía un importante punto estratégico. Sobre todo en la primera etapa de fortificación, tuvo un carácter de ocupación; las autoridades militares, por consiguiente, no tomaron en cuenta los intereses y las necesidades de ella. En 1856, el destacado constructor de fortalezas austríacas, Augusto Caboga, concibió el proyecto de desarrollo y transformación con una franja de refuerzos. Resultado de este proyecto, en los años 1863-1865 se construyó alrededor de la ciudad un conjunto de fortalezas y polígonos militares localizados a unos 600-800 m de la plaza central. Se trabajó intensamente en los años 1878-1884, 1896-1903 y 1907-1914, y se consolidaron zonas con numerosas fortificaciones que alcanzaban posiciones lejanas del área de Cracovia de su época. La fortificación fue determinante para la forma de desarrollo de la ciudad. Las fortalezas también se convirtieron en las causantes de la continuación del desarrollo concéntrico radial. El conjunto de fortalezas que rodea la ciudad provocó que en 1909 esta contara ya con más de cien mil habitantes, hacinados en una pequeña área de apenas seis kilómetros cuadrados. La fortificación de Cracovia, entonces, jugó un papel de densificación exagerada del área urbana. Al mismo tiempo, se

constituyó en un elemento desintegrador del desarrollo de la ciudad y de sus alrededores, al formar una reserva de espacio y un centro exterior del nuevo sistema de comunicación.

Como resultado de la gran presión y del déficit de terrenos urbanos, la especulación inmobiliaria alcanzó su apogeo a finales del siglo XIX y comienzos del XX. Entre 1870 y 1900, el precio de los terrenos varió de la siguiente forma: en la sección I (que conforma la ciudad medieval), aumentó 10 veces; en la sección III, de 8 a 200 veces; en la IV, de 11 a 45 veces; en la V, de 13 a 25 veces; y en la VI, de 9 a 100 veces.

Esta fue una elevación de precios sin precedentes, de una manera no registrada en ninguna ciudad de la Austria de esta época. Incluso en Praga, que tenía similares características, la elevación de precios fue mucho menos, de 2 a 3 veces en zonas centrales y de 4 a 5 veces en barrios periféricos. Tomando en cuenta la capacidad económica de Cracovia y de sus habitantes, este incremento fue desproporcional, por lo que tarde o temprano influenciaría en el desarrollo de la ciudad. En la plaza central, el valor de la parcela superaba con creces el valor de las construcciones. En el año de 1913, los precios de los terrenos en las zonas comerciales de Cracovia eran 3 veces más altas que Trieste; 3,5 veces más altas que en Brnie; 6 veces más caras que en Grazu; 9 veces más caras que en Innsbruck; y 10 veces más caras que en Salzburgo. Los precios oscilaban al nivel de los de Praga y Budapest, centros más grandes y ricos.

Los precios altos de la construcción de casas influyeron en los cánones de arrendamiento, lo cual provocó el freno de ese sector, ya que no había interesados en vivir en casas tan caras. Los elevados precios de las viviendas causaron el abandono del centro de la ciudad, en donde los arriendos eran altísimos. Muchos, incluso entre los cracovianos más pudientes, emigraron a las afueras de la ciudad, a las parroquias cercanas en donde las construcciones comenzaron a surgir. El proceso de abandono de Cracovia, por otro lado, estaba frenado por las fortificaciones, que limitaban la posibilidad de construir cerca del centro.

Las causas de este lento abandono del centro de la ciudad fueron también de tipo psicológico. En la mente de los cracovianos estaba grabado (y esto hasta ahora) un enfermizo cariño por el centro de la

ciudad; si no se podía vivir en el centro, al menos uno debía acercarse a él a realizar las gestiones, así como a conseguir la diversión. Todo el comercio y la mayor parte de las instituciones públicas estaban concentrados alrededor de la plaza central y sus calles colindantes. El personal de estas instituciones buscaba su rincón para vivir afincándose en buhardillas, patios interiores, etc., con el deseo de vivir junto a su banco, su tienda, su taller. Esta forma de ser de los cracovianos no ha variado desde el Medioevo; cada salida del límite de las murallas estaba ligada a una idea de excursión, y es así como se denominan estos barrios: Debniki ('de los robles'), Podgorze ('de la loma'), etc., lo que daba la idea de un viaje. Y es así que, a pesar de la hacinación, de la estrechez y de los altos arriendos, incluso las personas que tenían que trabajar fuera de la ciudad ansiaban vivir en ella.

A pesar de que Cracovia, a lo largo de los años (tal como otras ciudades como Varsovia, Poznan y Snow), no llegó a consolidar un nuevo centro de la ciudad, sí logró las bases funcionales de un organismo actual. Las edificaciones públicas y privadas representan un elevado nivel de valores estéticos, funcionales y técnicos.

El salto de Cracovia a transformarse en una gran ciudad se dio en 1900. Esto se cristalizó por las relaciones capitalistas de la Galicia (parte austríaca en suelo polaco). Las decisiones de su presidente (alcalde) Julio Lea (1904-1918), con su plan de incorporación de las parroquias aledañas a la ciudad, aumentaron el área de esta de 5,77 km² a 46,90 km² y, además, la encaminaron en la vía de un desarrollo capitalista, aprovechando el comercio, el transporte y el capital de financiamiento. La realización de estos planteamientos desde 1909 a 1915 significó la salida de la ciudad de un estado protoindustrial. También surgió la oportunidad de la planificación del primer plan de ordenamiento territorial de la Gran Cracovia, la cual, luego de anexar la región de Podgorze, llegó a contar ya con 185 mil habitantes.

Un día antes de que explotara la Primera Guerra Mundial, Cracovia constituía un nuevo organismo urbanístico con dominación de la zona construida en el siglo XIX. Para ese tiempo ya contaba además con una red vial definida y construida. Si en 1867 en la superficie de

Cracovia constaban 1 370 edificaciones, en 1910 esta cantidad superaba las 2 380, de las cuales la mayoría había sido construida en 50 años (1860-1910). Ya en 1900, de las 1 654 edificaciones familiares y para arriendo, solo 627 (el 37,9%) habían sido construidas antes de 1860. Al mismo tiempo, la mayor parte de estas fueron radical y fuertemente remodeladas; esto, como resultado tanto del desprecio a las construcciones antiguas como de la exagerada densificación de la ciudad causada por su fortificación. Esta realidad influyó negativamente y logró que las fuertes inversiones se canalizaran a los terrenos aledaños al parque perimetral Plant. Los cambios funcionales de la época conformaron un nuevo centro de servicios junto a la segunda perimetral (1914).

El año de 1918 trajo un cambio radical en la situación de Cracovia, pues se abrieron nuevas posibilidades del desarrollo espacial de la ciudad como resultado de dejar de considerarla como un fortín y de liberarla de las consecuentes limitaciones. La expansión de la ciudad comenzó de una manera poco perceptible. Existían unas condiciones difíciles en la economía luego de soportar la guerra, no existían créditos para las inversiones, faltaban planes de desarrollo de las distintas zonas de la ciudad... La falta de planes no colaboraba con el desarrollo de las edificaciones en las zonas exteriores. Los años 20, en cambio, conllevaron cambios radicales dentro del centro de la ciudad, sobre todo cerca de la segunda perimetral, o sea, en la zona del otrora fortín nuevo, y cambiaron su carácter. Esto era la continuación del proceso iniciado a fines del siglo XIX, que consistía en reemplazar las construcciones junto al parque perimetral Plant por otras mucho más representativas de las instituciones públicas, de manera que conformaran un bulvar.

En los años 1934-1939, aprovechando y disfrutando de una coyuntura muy favorable en la economía, un grupo de urbanistas y arquitectos bajo la dirección de Casimiro Dziewonski preparó un plan de desarrollo e inversiones para los años 1937-1938 y 1943-1944. Este plan, denominado Plan Dziewon, es reconocido como un logro metodológico que marca la cumbre en el desarrollo urbanístico de la Cracovia de antes de la Segunda Guerra Mundial. El Plan Dziewon

partía del reconocimiento del desarrollo de la ciudad, basado en el esquema radial concéntrico. Proponía desplazar el centro de la ciudad hacia el occidente, junto al redondel Mogilno; este concepto, sin embargo, no tuvo su etapa de ejecución, ni siquiera cuando, durante la Segunda Guerra Mundial, los planificadores alemanes tuvieron deseos de realizarlo.

De entre los cinco centros de civilización de antes de 1939 (Varsovia, Cracovia, Snow, Poznan y Vilna), Cracovia fue el menos destruido por la Segunda Guerra Mundial. Esta afirmación, sin embargo, no reduce la inmensa tragedia de la ocupación de Cracovia por parte de Hitler. Se trata tan solo del contraste del estado de conservación de la ciudad con la destrucción total de Varsovia, así como la de Wroclawia y Gdanyk, y con las pérdidas de Vilna y Lwowa. La ciudad de Cracovia se conservó prácticamente intacta e incluso fue agrandada durante la guerra. Se continuó con el sistema espacial funcional, el cual se caracterizó por la doble concentricidad, dentro del parque perimetral Plant y dentro de la fortaleza del siglo XIX.

A pesar de la falta de inversión en los años 40, Cracovia posee una infraestructura urbana bien desarrollada que fue aprovechada para una inversión de la industria, ocupando una posición cercana (a tan solo diez kilómetros) al centro. La decisión gubernamental de 1949 de construir una base industrial grande, un polígono metalúrgico con una producción anual de 1,5 millones de toneladas de acero, y de construir un barrio para cien mil obreros, lo que transformó a Cracovia en la primera "ciudad socialista", tuvo un gran impacto para el futuro de la ciudad. La construcción de Nowa Huta comenzó en el verano de 1949; la planta empezó basándose en documentación de la Unión Soviética, en la primavera de 1950. Los primeros productos salieron en 1954. El Complejo Industrial Metalúrgico y Wladimir Lenina y Nowa Huta se constituyeron en la mayor inversión del plan de seis años del gobierno, lo que atrajo a un gran movimiento migratorio; la población aumentó en 32 mil personas. Solo el nuevo barrio de Nowa Huta tenía en 1950 casi 19 mil habitantes y, cinco años más tarde, más de 82 mil.

Con un concepto inicial de ciudad industrial satelital y organismo administrativo independiente, Nowa Huta pasó a integrarse a Cracovia desde el 1 de enero de 1951, lo que aumentó su superficie en casi 65 km². El resultado fundamental de la relocalización de Nowa Huta fue la consolidación de un sistema urbanístico de dos polos y la desviación del eje urbanístico histórico de desarrollo desde la dirección norte-sur hacia la dirección oeste-este. La dirección del desarrollo de la ciudad estaba dictada por la ideología y por decisiones económicas arbitrarias, y no por procesos económicos naturales. El símbolo de esta arbitrariedad fue la equivalencia de la urbanística y la industrialización en Nowa Huta: alteró completamente el desarrollo de la ciudad y cambió su carácter, su tamaño, su estructura económica y social y su concepto urbanístico, y, además, conllevó una catastrófica destrucción del medio ambiente.

Fotografía 1
Cracovia medieval rodeada por los "Plany Gardens"



El régimen de desarrollo impuesto a Cracovia luego de la Segunda Guerra Mundial era completamente opuesto a los intereses de la ciudad. Los años 60 se caracterizaron por la falta de sinergia entre la gigantomanía de la industria y las posibilidades armónicas del desarrollo de la ciudad. Las siguientes ampliaciones del inmenso complejo metalúrgico y la absoluta prioridad para el barrio obrero Nowa Huta se convirtieron en el freno del desarrollo de otros sectores económicos de Cracovia. Luego de 1960 no se construyó en la ciudad ningún complejo industrial. La política oficial determinó en el decreto de 1963 que se prohibía la localización de fábricas no relacionadas con la metalurgia en un radio de 40 km del complejo industrial metalúrgico Lenin. Esto no frenó el desarrollo industrial en la ciudad, pero petrificó su dirección y determinó un aumento sustancial del número de habitantes. Entre 1960 y 1980, este aumentó de 488 mil a 716 mil. Este aumento y déficit de vivienda se trató de resolver mediante la creación de urbanizaciones dormitorio de bajo estándar. Pese a la obligada e impuesta dirección de desarrollo de Nowa Huta, el centro histórico de Cracovia continuó siendo el único centro funcional de esta aglomeración.

Un fuerte golpe para todos los propietarios de las edificaciones de Cracovia fue el decreto de arriendo de locales de 1948. En este se quitó la potestad de los dueños de disponer de sus locales y determinar el monto de los arriendos. Las limitaciones a los propietarios y la carga con los costos de explotación cortaron con el mecanismo de abastecer de las necesidades de vivienda en Cracovia. En una perspectiva a largo plazo, esto significaba la descapitalización de los recursos, cuyo punto máximo fue observado en los años 70 y 80. La destrucción del mecanismo de arriendos destruyó también toda la filosofía de funcionamiento de la economía de la ciudad.

La falta de recursos económicos fue visible en todas las ciudades centroeuropeas que no fueron destruidas por la guerra. Los centros históricos quedaron congelados en sus funciones y mecánicas de desarrollo y, al mismo tiempo, fueron sometidos a una gradual descapitalización. Esta enfermedad tomó posesión también del centro de Cracovia, lo que durante los años 60 y 70 causó su rápido deterioro.

Un intento de detener este rápido deterioro fue la revalorización llevada a cabo por el sistema central de gobierno, que comenzó en 1978 y fue causado por la inscripción de Cracovia en la primera lista de Patrimonio de la Humanidad de la Unesco. Fueron decisivos para esto su calidad, su escala, su autenticidad, su estado de conservación y su tamaño. Los finales de los años 70 marcaron la culminación de la crisis de la ciudad.

Al evaluar este proceso de conservación, es necesario anotar que la revalorización estuvo aislada del contexto tanto económico como social de Cracovia. Este no estaba ligado al proceso natural de vida de la ciudad, sino que conllevaba una “maquetización” y pérdida de autenticidad de los fragmentos monumentales. La conservación del patrimonio fue para el régimen comunista un problema doble. Constituía un símbolo alejado de su ideología, pero era ante todo una carga económica tremenda para su ineficiente sistema económico.

El socialismo constituyó para ciudades como Cracovia la degradación de su sustancia monumental. Desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial, la conservación de complejos urbanísticos en Polonia fue comprendida ante todo como reconstrucción, ejemplo de lo cual era la reconstrucción de la ciudad antigua de Varsovia. La prioridad de la ideología sobre la economía determinó que la conservación de monumentos se convirtiera en una herramienta política. De esto derivó la selección de conservar ciertos monumentos ante la vista y paciencia de la destrucción de complejos urbanísticos históricos completos.

A finales de los 80, por fin se tomaron decisiones políticas para la salvaguardia de los complejos urbanísticos de Cracovia, pero estas eran el eco de la herencia de la Polonia popular, que se manifestaba con su característica de “desprecio” a los monumentos.

1. La puesta en valor de los complejos monumentales de Cracovia constituía parte del sistema económico de reparticiones ordenadas.
2. La base fue el tratamiento “combinado” de manzanas enteras de la ciudad (un elemento de esto era el derrocamiento de los patios internos de las construcciones).

3. No se tomaron en cuenta los problemas de propiedad. Incluso cabe recalcar la visible tendencia a expropiarlas de sus dueños mediante recargos de hipotecas con costos de rehabilitación que superaban en varias veces el valor de las construcciones.
4. La introducción de nuevas funciones a los edificios monumentales sin tomar en cuenta los mecanismos tradicionales potenció la maquetización de la sustancia monumental auténtica.

El intento de resolver los problemas de conservación del centro de Cracovia con los conceptos y la experiencia de la reconstrucción de Varsovia hizo que con las condiciones del verdadero socialismo se convirtiera en un “parque reserva monumental” artificial. Esta tendencia falsa a la conservación de monumentos logró que muchos de los centros históricos de Europa central se convirtieran en maquetas didácticas. Por esta razón, la revalorización de los monumentos en Cracovia, realizada en los años 70 y 80 como una compensación por la tremenda destrucción ecológica, estaba viciada por un “síndrome de Ruskin”, aislada de la realidad económica. Frente a todos los descubrimientos espectaculares y logros en la conservación de monumentos de los años 80 del siglo XX, es difícil poder afirmar que se logró un sistema para contrarrestar la descapitalización y el deterioro del centro histórico, de los complejos arquitectónicos monumentales y de las construcciones habitacionales de los siglos XIX y XX.

Los años 80 se caracterizaron por el apogeo del pensamiento tecnocrático sobre la ciudad, concebido durante la crisis del sistema socialista y de la crisis económica. Las pautas del desarrollo de Cracovia estaban dictadas por el plan de 1977, realizado bajo la dirección de Kristian Seiberta. Este plan introdujo el concepto de conjunto monumental urbano y alcanzó áreas que hasta el momento estaban fuera de los límites de Cracovia, tales como Wieliczky, Niepolomice y Skawine, lo que anticipó el crecimiento de una aglomeración millonaria. Se adoptaron dos franjas de desarrollo que corrían paralelas a las márgenes del río Vístula; se contempló también un sistema con base en viaductos y se delegó al centro histórico la función de piedra angular.

Los fuertes cambios políticos de 1989 constituyeron una censura natural a la historia de Cracovia. La devolución de su personería y dignidad se manifestó en las elecciones independientes de 1990, así como en la transformación económica del país. Se dio una verdadera revolución en los mecanismos de desarrollo de Cracovia con el sistema de órdenes, impuestos y distribución, que conllevó el freno al crecimiento incontrolado, el colapso de la construcción prefabricada de edificaciones y la estabilización demográfica.

La caída del sistema comunista y las transformaciones iniciadas en 1989 significaron el regreso de los mecanismos mercantiles y el ordenamiento de los asuntos de propiedad, que incluía la reprivatización de las áreas monumentales del centro histórico. Surgieron también nuevos actores en el juego urbano, entre estos el Gobierno Autónomo del Territorio, recuperado en 1990. Hay que subrayar que, dentro de la dinámica de cambio, surgieron nuevos puntos de conflicto. Luego de 1989 existió un cambio en la jerarquía de los monumentos pertenecientes al patrimonio edificado: se los bajó del pedestal de reliquias nacionales y se los comercializó y transformó.

Entre los años 1990 y 2010, la cantidad de habitantes se mantuvo estable en el nivel de los 750 mil (esto, al tiempo que la aglomeración de Cracovia aumentaba y llegaba a contabilizar en 2010 1,5 millones de habitantes). El visible proceso de desindustrialización y la devolución de las funciones de metrópoli a la ciudad fueron decisivos para su desarrollo. “El regreso a la ciudad” es el eslogan del nuevo plan de la ciudad, que está dirigido por Segismundo Ziobrowski desde 1988; su realización comenzó en 1990.

En lo referente a la planificación, la década 1990–2000 se caracterizó en Cracovia, ante todo, por la falta de grandes proyectos urbanísticos. El gobierno autónomo ha tenido un papel de observador pasivo de los procesos espontáneos de desarrollo, antes que el de un ente regulador del espacio urbano. No se ha establecido una política de adquisición de predio de carácter estratégico, ni tampoco ha existido una prueba de ordenamiento territorial a gran escala. El desarrollo ha quedado en manos de las influencias y presiones del capital de inversión;

asimismo, no se ha coordinado el excesivo desarrollo del transporte motorizado y de la rápida urbanización de los cantones colindantes fuera de la ciudad (sin influencia ni coordinación con los intereses de la ciudad de Cracovia).

Luego de superar el período de transición, desde 1995 se suscitó una verdadera explosión inmobiliaria de las construcciones habitacionales mediante una nueva fórmula. Se trató de proyectos realizados por inmobiliarias con carácter y estándares diferentes. Dentro del centro histórico se realizaron “calzas” con edificaciones de lujo, que ocuparon los poquísimos terrenos existentes. Además, fueron apreciables los efectos de la globalización y de la “macdonaldización”, así como, junto a las urbanizaciones, el surgimiento de las edificaciones de la “nueva economía”, tales como centros comerciales, distribuidoras de vehículos, gasolineras, etc., los cuales se construyeron de acuerdo a estándares internacionales sin poner énfasis en la forma.

El objetivo principal de la urbanística de Cracovia fue la formación de un centro de comunicación en la región de la estación central PKP (resultado de un concurso de ideas). Luego de la etapa de realización de la construcción por parte de la inmobiliaria norteamericana Tishman Speyer, el gobierno regional presidido por Andrzej Golasia (1998-2002) en circunstancias no clarificadas cambió los planes iniciales para convertirlo en un gran centro comercial. La Galería de Cracovia, localizada junto a la estación central PKP y junto al centro histórico, puede ser considerada una gran pérdida de espacio público y el triunfo del imperio del comercio ante los planes de la ciudad y la arquitectura con valores.

Fotografía 2
Market Square: ¿sala de dibujo o feria de Cracovia?



El gran logro de los años 90 fue, por otra parte, los cambios realizados en el centro histórico, resultado del proceso de agrupación del centro monumental (entre otros, por las innovaciones realizadas por inversores privados y por la adaptación para un nuevo uso de los numerosos subsuelos medievales existentes) bajo el auspicio del Comité de Adaptaciones de los Monumentos de Cracovia y de sus trabajos de conservación de monumentos.

Un verdadero proceso de aceleración de los cambios urbanísticos de la ciudad se dio en la década 2000-2010. El *boom* económico causado por el ingreso de Polonia en la Unión Europea dio como resultado una

presión de los capitales de inversión en el espacio urbano y de la ciudad. Cracovia, además, está libre del problema de la inmigración y de los inmigrantes, que acosa a las metrópolis de Europa del oeste, por lo cual los cambios no han conllevado una explosión demográfica.

La ciudad, en cambio, se encuentra consolidando su posición tras haber construido uno de los centros académicos más fuertes de Europa central (cuenta con casi 200 mil estudiantes), así como uno de los centros de turística cultural que más se han desarrollado desde el 2004 en Europa. En el 2006, Cracovia fue visitada por siete millones de turistas, los cuales trajeron ingresos de más de mil millones de dólares.

Cracovia se ha inscrito y consagrado en la lista de las ciudades más atractivas de Europa. El turismo cultural se ha constituido en los últimos años en el principal factor de desarrollo económico de la ciudad de Cracovia y de esta región. A algunos los atraen los monumentos; a otros, el carácter de la ciudad, con sus bares, clubes y restaurantes. Un atractivo especial son sus museos de fama internacional. Se desarrollan rápidamente servicios turísticos como hoteles y servicios gastronómicos. Esto incrementa el mercado de trabajo y la recaudación de impuestos de la región. De esta manera, es cada vez más significativo el rol de la cultura en el desarrollo de la capital de Malopolska. El éxito turístico de Cracovia no solo ha logrado el incremento del rango de atracción de la ciudad, sino que también tiene un significado de triunfo ante las imposiciones del comunismo. La etiqueta colocada junto al nombre de Cracovia durante los años 70 y 80, *"polluted and depressing"*, ha sido reemplazada actualmente por la de *"trendy"*.

La etapa de prosperidad se enfrentó con una fuerte crisis en la planificación espacial. Luego de las enseñanzas que nos dejó el siglo XX, de controles rigurosos y consecuentes del espacio público, se encuentra a partir del año 2000 en una etapa de "desarrollo latinoamericano" adoptado durante la alcaldía de José Lassoty (1992–1998). El plan de 1994, el segundo de Ziobrowski, fue el último plan espacial complejo que se convirtió en un instrumento efectivo de control del espacio y del paisajismo de la ciudad. En el año 2003 —lo cual era de preverse—, este plan dejó de ser obligatorio y la ciudad entró en una

carencia de planificación (apenas el 1,5% de la superficie de la ciudad estaba regulada durante la alcaldía de Golas).

Hasta finales del 2010 se ha incorporado apenas una tercera parte de la superficie de la ciudad. Este “agujero en la planificación” todavía incluye al centro histórico, esto es, la superficie declarada como Patrimonio de la Humanidad dentro de la lista de la Unesco. El descuido en la continuidad de la planificación se puede considerar como un paso atrás en la civilización, en el momento en que Polonia y Cracovia se recuperan con éxito acelerado de los retrasos a los que fueron sometidas por el comunismo.

Echando una mirada a la ciudad como a un proceso, como un recurso, un potencial, una función..., se puede observar a la Cracovia posterior a 1989 como una ciudad que supo aprovechar los cambios de modelo y mecanismo de desarrollo, lo que la ha colocado en una nueva posición en Europa central. Igual de rápido van cambiando las ideas de desarrollo de la ciudad como las reglas de juego. En un corto período se abandonó la idea de la ciudad totalitaria para dar paso a la de la ciudad liberal. Al mismo tiempo, son cada vez mas acelerados los procesos urbanísticos.

No hay duda de que los mecanismos de control del espacio urbano, como ponerse al “servicio” de un sistema estático y controlado, no son los mejores. Su falta de capacidad potencia la inutilidad del gobierno independiente, así como una crisis en los locales de valores; el gobierno “consentidor”, así como la hegemonía de intereses privados, se abre paso dejando de lado el interés público. Esto se visibiliza en los cambios de apariencia de la ciudad y en la falta de respeto al código actual.

Se puede afirmar la existencia de un conflicto sistemático que afecta a Cracovia —bajo la presión de los rápidos cambios económicos— en su espacio, sobre todo en su centro histórico. Si bien estos cambios arrastran consigo un cambio en la paisajística urbana, no necesariamente repercuten en transformaciones urbanísticas. Eso sí, reflejan los cambios sociales y económicos.

Los cambios acontecidos en Cracovia después de 1989 son el resultado de la tercerización y de la profunda crisis de servicios impuesta

por el sistema comunista. El problema que aumenta es el conflicto entre los propietarios del patrimonio cultural edificado, que desarrollan los servicios en el centro, y la falta de soluciones viales para el movimiento vehicular. Históricamente, el centro histórico de Cracovia sigue siendo el ombligo de la ciudad; nunca se permitió la formación de otro centro alternativo. Por esta razón, todos los nexos de la vida urbana se concentran en la plaza central.

El asunto fundamental y, al mismo tiempo, controversial dentro de la administración de la ciudad consiste en el conflicto entre la función y la forma. La forma urbanística varía más lentamente que las funciones sociales requeridas por la ciudad. El fuerte crecimiento (a partir de 1989) de la comercialización, la motorización, la suburbanización y la estandarización ha provocado un tremendo conflicto entre la función y la forma de las edificaciones del centro histórico.

Esto se evidencia en la plaza Central y en la zona de Casimiro, sectores en los cuales es notorio un crecimiento espontáneo, casi sin intervención de las autoridades, que genera una “disneylandización” y una “macdonaldización” del espacio. El peligro para el centro histórico no lo constituye la falta de fondos para su conservación, sino la presión del capital y la debilidad de las autoridades. De aquí que la poca cultura legal, la falta de control de las construcciones y la falta de castigo —lo que da como resultado la falta de respeto a la ley— hayan desencadenado la degradación del centro histórico de la ciudad de Cracovia, dentro de los límites declarados bajo protección por la Unesco en 1978. Un fenómeno característico de esto es la disminución de habitantes dentro del centro histórico.

En 1998 habitaban en él tan solo cinco mil personas, lo cual constituye la cuarta parte de los que la habitaban en 1960. Actualmente, en Cracovia es fácil de percatar la “mano suave” y los conflictos entre los intereses particulares y los intereses comunes. El conflicto con la planificación espacial y el surgimiento de las causas de destrucción del centro histórico se manifiestan en sitios neurálgicos como Wawel y el parque perimetral Plant, y, luego de la enseñanza que nos dejó el control consecuente y riguroso del espacio público a lo largo del siglo XX,

nos encontramos actualmente ante una ciudad sin planificación. Es más, las autoridades han demostrado una falta de estrategia para conservar el patrimonio edificado, lo que deja a la ciudad a las puertas del siglo XXI y sin los instrumentos de planificación.

El diagnóstico de esta situación, para muchos, no es ningún descubrimiento. El patrimonio edificado de Cracovia, que se encuentra concentrado en su centro histórico, está en peligro por las siguientes razones:

- Falta de visión de la ciudad, sin basarse en sus valores.
- Falta de control en las construcciones y de multas para los contraventores.
- Corrupción, como es visible, en la prensa cotidiana.
- Debilidad y quemeimportismo de las autoridades ante la privatización y comercialización agresiva en los espacios públicos.
- Degradación en la ética profesional de los técnicos que dirigen el desarrollo de la ciudad: el objetivo principal de los arquitectos no es el bien común, sino las ganancias económicas, y por ello pierden la visión tanto del bien común como de los valores estéticos.
- Pérdida de autoridad de los especialistas en conservación.

En la Cracovia actual, la presión que se ejerce sobre el desarrollo del espacio urbano no está dada por el crecimiento demográfico, tal como sucede en las metrópolis. Al mismo tiempo, los cambios radicales en lo referente a la economía han causado tremendas presiones de los capitales, que se aprovechan de las debilidades de las autoridades de “mano suave”.

Es necesario recordar los procesos de provincialización y su desarrollo. Estos han sido evidentes en Cracovia a partir de 1998, sobre todo en la realización de una ciudad con un módulo que posee un solo centro y no varios, producto de las reformas aprobadas durante el gobierno de Jerzy Buzek. Esto conlleva la reducción de las funciones metropolitanas de la ciudad, lo que favorece las transformaciones de la antigua capital polaca y los “acomodamientos” del patrimonio edificado. Esta situación exige una urgente redefinición de los intereses

públicos en Cracovia y el desarrollo de una nueva visión de desarrollo de la ciudad basada en sus valores.

La excelente coyuntura económica de los últimos años se vio incrementada por el ingreso de Polonia en la Unión Europea en el año 2004. Esto conllevó una fortísima presión del capital al espacio urbano de Cracovia, y esto de una manera nunca vista en ella. Cracovia se constituyó en un ejemplo de ciudad que se impone ante el desastre de los años del comunismo, pero al mismo tiempo es un símbolo de la crisis por la falta de planificación espacial, lo cual constituye un peligro para el paisaje cultural de la ciudad.

La transformación descrita colocó al patrimonio cultural de las ciudades de Europa central ante nuevos retos y peligros. La acelerada transformación del paisaje cultural, frecuentemente degradado, es el resultado de la transformación de los sistemas, del tiempo de las reglas del mercado y de la debilidad de las reglas de protección. El cambio de la forma de pensar el patrimonio cultural edificado, el cual dejó de ser protegido como un *sacrum* y se enfrentó a las olas de los procesos de privatización y comercialización, exige en la actualidad cambios estructurales en la administración de lo que constituye el patrimonio edificado como potencial. Mientras más grandes sean los éxitos en el proceso de transformación económica, mayores serán los conflictos entre el capital y el patrimonio.

Lisboa: Tensiones entre la ciudad y la metrópoli

Isabel André y Mário Vale*

De capital del imperio a ciudad media en Europa

La afirmación precoz de una ciudad conectada al exterior

Desde la fundación de la ciudad —cuyo nombre parece derivar del vocablo fenicio *allis ubbo*, ‘puerto seguro’— y sobre todo desde el siglo XV, el desarrollo de Lisboa ha estado invariablemente vinculado a su posición geográfica, en la confluencia del río Tejo con el océano Atlántico. Un puerto con condiciones naturales muy favorables, aliadas a un clima bastante ameno, permitió un precoz florecimiento económico y cultural. Lisboa fue, durante la Alta Edad Media, un punto importante de escala entre los puertos del Mediterráneo y los del norte de Europa, así como, más tarde, durante los viajes de descubrimiento transcontinentales, fue una conexión fundamental entre Europa, América y África. En realidad, en Lisboa se intercambiaban mercancías que llegaban por vía marítima desde tierras lejanas, pero también por vía fluvial, desde su vasto *hinterland* terrestre, el valle del Tejo. Fue así que, a lo largo del río, sobre todo en el tramo donde la navegación era más fácil y permitía embarcaciones de mayor tonelaje, se fueron constituyendo importantes puertos fluviales (Gaspar, 1970).

* Ambos pertenecen al Centro de Estudios Geográficos del Instituto de Geografía y Ordenamiento del Territorio de la Universidad de Lisboa.

Fue al final del siglo XIII que Lisboa se convirtió formalmente en la capital de Portugal, pero a partir del siguiente siglo asumió definitivamente ese papel, y el reino desarrolló una política de expansión basada en la promoción de la ciencia y de la tecnología ligadas a la navegación y al comercio marítimo, lo que atrajo a estudiosos y comerciantes de Flandes, Holanda, Inglaterra, de las principales ciudades italianas, de Cataluña, etc. Esta política de carácter mercantilista incluía, por ejemplo, la creación de las primeras compañías de seguros (por ejemplo, la *Companhia das Naus*¹, fundada precozmente en 1380), lo que explica, en gran parte, el cimero papel que Portugal asumió en los descubrimientos marítimos de los siglos XV y XVI (Oliveira Marques, 1997), que enriquecieron aún más los mercados lisboetas, en los que se comercializaban productos tan valiosos como el oro, la plata —venidos de América—, las especias y las sedas —venidas de Oriente—.

La capital de un imperio

Lisboa se convirtió verdaderamente en la capital de un imperio (Ferreira, 1987) en el que se ejercía un poder regio muy concentrado y apoyado en las tasas e impuestos pagados por los mercaderes de la ciudad, mucho más que por la aristocracia rural. Lisboa comenzó siendo el punto central de una inmensa red de factorías comerciales esparcidas por el mundo, y solo después pasó a ser la capital de un imperio colonial.

La acumulación de riquezas en Lisboa, que continuaba atrayendo a comerciantes del norte de Europa y del Mediterráneo, permitió realizar grandes obras públicas, incluida la primera operación privada de urbanización con la creación del Barrio Alto desde la raíz (Barata-Salgueiro, 2001). Todo este dinamismo de base comercial, ligado también a la administración pública, hizo aumentar significativamente la población de la ciudad: en el siglo XVI, Lisboa contaba con más de 150 mil habitantes y se encontraba entre las 12 ciudades europeas más pobladas.

En el mismo siglo, las persecuciones a los judíos, que controlaban una parte significativa de los negocios lisboetas, así como la introducción de la Inquisición, marcaron el final del magnífico período de expansión de Lisboa. Muchos comerciantes volvieron a sus tierras de origen, especialmente a Inglaterra y a Holanda, donde, mientras tanto, los negocios marítimos se habían desarrollado bastante (Oliveira Marques, 1997). La misma independencia de la nación se perdió entre 1580 y 1640 con la alianza entre la aristocracia agraria portuguesa y la Corona española (dominio filipino, dinastía Habsburgo).

Con la restauración de la independencia, el país y Lisboa cayeron en las manos de la Iglesia católica y de las órdenes religiosas, a las que ingresaban los segundos y terceros hijos de las familias nobles que anteriormente se habían dedicado al comercio y a la navegación. Cuando la burguesía estaba en pleno proceso de afirmación en Europa y la modernidad iba construyendo sus bases, Portugal retrocedió; esto atrofió definitivamente a su capital, que de manera progresiva perdió importancia en la red urbana europea.

Una vez más, fue un fenómeno inesperado el que vino a “sacudir” la ciudad y a abrirle nuevas oportunidades: el violento terremoto de 1755, seguido de un maremoto que provocó más de 35 mil muertos en Lisboa (se estima que cerca del 20% de la población residente sucumbió a la catástrofe). Esta ocasión fue enteramente aprovechada por el entonces primer ministro Marques de Pombal, quien inició la reconstrucción de Lisboa guiado por las ideas iluministas y apostando a la modernización del país y, especialmente, de su capital (França, 2009). Sin embargo, todas estas iniciativas continuaban siendo pagadas con el oro de Brasil y con una creciente deuda pública. No existía en Lisboa una burguesía suficientemente fuerte para financiar y, al mismo tiempo, aprovechar este ímpetu de modernización.

Frágil industrialización y progresivo aislamiento

La turbulencia política y militar marcó el inicio del siglo XIX; primero, con las invasiones francesas, seguidas por el pedido de ayuda a

Inglaterra (cuya contrapartida fue el acceso directo al oro de Brasil que, pocos años después, en 1822, se independizaría) y, enseguida, con la guerra civil entre liberales y absolutistas, que paralizó al país hasta mediados de siglo.

Es cierto que hubo algunas alternativas para modernizar la ciudad en las últimas décadas del 1800 (França, 2009). Las políticas liberales fueron favorables a la industrialización y al desarrollo de los transportes (Barata-Salgueiro, 1992). Sin embargo, gran parte de esas inversiones fue hecha a expensas de un creciente déficit externo, lo que provocó una fuerte dependencia, sobre todo en relación a Inglaterra (que vio allí buenas oportunidades de negocio; por ejemplo, en el sector de transportes y comunicaciones). En realidad, la ciudad no salió de una posición periférica en relación a las otras capitales europeas, con enormes desigualdades entre las clases populares, muy pobres, y las clases gubernamentales, que imitaban a las familias más ricas de Europa. Fue por eso que, a la par de una frágil industrialización, la ciudad y la región de Lisboa comenzaron a ser el origen de muchos emigrantes que se dirigieron especialmente a Brasil y a las colonias africanas en busca de nuevas oportunidades.

Ya en el siglo XX, la inestabilidad política de los primeros años del régimen republicano no fue propicia para el desarrollo económico de la capital y, enseguida, en los años 20, la dictadura liderada por Salazar trabó significativamente la industrialización de la ciudad por lo que podía representar en términos de “conspiración” vinculada a los movimientos operarios. Sin embargo, surgieron algunos polos industriales en la periferia de Lisboa, a donde fluían poblaciones rurales muy pobres en busca de trabajo. Fue así que se comenzó a configurar un área metropolitana que creció casi de forma orgánica, con áreas residenciales sin condiciones de habitabilidad (muchas veces totalmente constituidas por construcciones ilegales) y sin ningún tipo de planeamiento territorial.

Uno de los elementos más importantes de la forma metropolitana y de la emergencia de nuevas polaridades fue el ferrocarril. Aunque el ferrocarril urbano fuera una inversión de la segunda mitad del siglo XIX, fue solamente con la electrificación (línea de Cascais en 1926, línea de

Sintra en 1956 y línea del Norte en 1966) que se convirtió en un medio de transporte suburbano importante y capaz de responder a los crecientes movimientos pendulares, casi todos con destino en la ciudad de Lisboa. Fue el ferrocarril el que configuró una nueva geografía del Área Metropolitana de Lisboa (AML): aunque haya reforzado la accesibilidad junto al río Tejo, creó un nuevo eje –Lisboa–Sintra– en el que luego aparecerían importantes núcleos industriales vinculados a sectores tecnológicamente más avanzados.

Hasta los años 70 del siglo XX, el AML, en gran parte, correspondía a suburbios dormitorio en los que residía la población que trabajaba mayoritariamente en el comercio y los servicios de la ciudad de Lisboa, pero también aquella que trabajaba en los varios núcleos industriales esparcidos por el AML (Barreiro, Seixal, Montijo y Setúbal, en el margen sur, y Vila Franca de Xira, Alverca, Alhandra, Amadora, Cacém..., en el margen norte; Mapa 1). En general, los suburbios estaban mal equipados, poco infraestructurados y casi nada planeados. Costa do Estoril –de Lisboa a Cascais– constituía la gran excepción debido al desarrollo, a partir de finales del 1800, de la actividad turística y de ocio que las condiciones naturales y la proximidad de Lisboa propiciaban. La asociación entre esas amenidades y un buen sistema de accesibilidad hizo que “la Línea” (como se conoce vulgarmente a este eje) haya sido crecientemente buscada en los últimos 50 años como lugar de residencia de la clase media alta e, incluso, de las élites.

Capital europea

Con la descolonización a mediados de los años 70, regresaron a Portugal cerca de 500 mil habitantes, la mayoría de los cuales terminó por quedarse en el AML. Este movimiento de regreso contribuyó a un aumento de la población en la ciudad de Lisboa, que registró, en 1981, el máximo valor verificado hasta hoy (cerca de 808 mil habitantes). La dinámica demográfica basada en el “regreso” de población de las excolonias africanas contribuyó a la profundización del proceso de metropolización, que

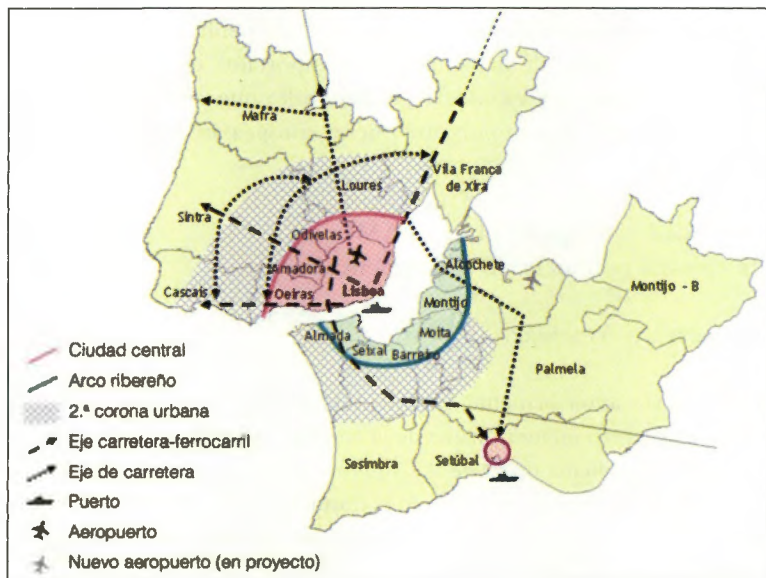
propagó el crecimiento de Lisboa al margen sur del Tejo (Fonseca, 1990). Pero la ciudad no estaba preparada para acoger tan repentinamente un número tan elevado de personas, y la deficiente oferta de vivienda y la subdotación de equipamientos pasaron a constituir un problema social y ambiental que persistiría por muchos años. De hecho, solo en la entrada del siglo XXI serían demolidas las últimas barracas y rehabilitadas importantes áreas de vivienda clandestina a través de programas específicos (como el Programa Especial de Realojamiento).

La adhesión de Portugal a la Comunidad Europea, en 1986, marcó un nuevo período en el desarrollo de Lisboa, especialmente a partir de 1989, con el inicio de un ciclo de inversión pública y privada en diversos sectores económicos, sociales y ambientales. Desde ahí, la región registró un ciclo de crecimiento económico muy basado en los sectores de servicios avanzados, en el sector financiero y en la expansión de las funciones de internacionalización y de capital del país, al mismo tiempo que se operaba un proceso de reestructuración industrial (Vale, 2005). La realización en Lisboa de la Expo '98 expresó bien el impacto de esas dinámicas. A comienzos de los 2000, y como corolario del proceso de desarrollo, el AML abandonaba el estatuto de región "atrasada"—en 2008, el valor del PIB per cápita era mayor que la media europea, en relación de 109 a 100— y, así, veía fuertemente reducido el apoyo financiero europeo para el desarrollo regional, aspecto de primordial importancia para atender el actual contexto de crisis económica y de fuerte aumento del desempleo.

El proceso de integración europea de la economía portuguesa se reflejó profundamente en las relaciones entre la ciudad de Lisboa y las principales aglomeraciones españolas, especialmente Madrid, como resultado del proceso de racionalización y de centralización económica, que permitió que el mercado ibérico funcionara de una forma cada vez más integrada (Pires, 2006). La región de Lisboa es la más grande y la más competitiva aglomeración del país; en ella se localizan funciones económicas de gran alcance estratégico para la internacionalización de la economía nacional y para enfrentar los nuevos desafíos de la economía del conocimiento.

Mapa 1

Esquema de los principales espacios y ejes del AML, representados en la división municipal de la región de Lisboa, NUT2



La dotación en infraestructuras de apoyo a la internacionalización ha permitido el refuerzo de la capacidad competitiva de los agentes económicos y el desarrollo de actividades más intensivas en conocimiento. La internacionalización de la región y la creación de empresas y de empleo en las actividades de la economía del conocimiento encontraron mejores condiciones en Lisboa debido a la calidad y a la elevada concentración de unidades del sistema de ciencia y tecnología en la ciudad. Junto con los puertos que sirven a la región, la construcción del nuevo aeropuerto de Lisboa y de la red ferroviaria de alta velocidad puede reforzar esta tendencia de internacionalización y contribuir a la mejora de los niveles de competitividad de la región. El Mapa 1 sintetiza los principales espacios y ejes que configuran el AML.

En el plano europeo, el AML se inserta en el espacio de referencia de la fachada atlántica europea y se afirma como la centralidad más grande en el corredor Corunha-Sines, que constituye en su conjunto la aglomeración poblacional más grande de la península Ibérica, con más de 12 millones de habitantes. Esta importante concentración ha alimentado visiones y estrategias de desarrollo que pretenden afirmar a la región como una importante puerta europea atlántica.

Diversidad y desigualdad en el AML: Un sistema polinucleado y fragmentado

Dinámicas sociales urbanas

Como se vio anteriormente, la ciudad de Lisboa fue durante un largo período el centro incuestionable de la región, pues vivían en la aglomeración metropolitana cerca de 2,7 millones de habitantes, de los cuales cerca de 556 mil se encontraban en el municipio de Lisboa. En la actualidad, el AML es un territorio con varias centralidades, con significativos déficits de cohesión espacial y con fuertes desigualdades sociales.

La concentración de la población en la ciudad de Lisboa comenzó a atenuarse a partir de los años 60 del siglo XX, y decayó muy rápidamente a partir de 1981 (Cuadro 1). Actualmente, en 2011, Lisboa no representa más del 20% de la población metropolitana, mientras que en 1940 representaba el 65%. También la asimetría demográfica entre el margen norte y el sur –todavía acentuada– se ha establecido en las últimas décadas con la expansión del transporte terrestre asociado a la construcción de las dos travesías: el puente 25 de Abril (de 1966, réplica europea del Golden Gate de San Francisco) y el puente Vasco da Gama (de 1998). El puente 25 de Abril reforzó su conectividad cuando recibió el ferrocarril en 2003.

Cuadro 1
Evolución de la población en Lisboa y en el AML, 1864-2001

Fechas de los censos	Población de la ciudad de Lisboa	Lisboa en el AML (%)	AML norte (% total AML)	AML sur (% total AML)	Lisboa en Portugal (%)	AML en Portugal (%)
1864	190 811	58,4	80,5	19,5	4,5	7,6
1878	240 740	62,1	81,6	18,4	5,1	8,2
1890	300 964	64,4	82,4	17,6	5,9	9,2
1900	351 210	64,8	81,9	18,1	6,4	9,9
1911	431 738	64,7	81,9	18,1	7,2	11,1
1920	484 664	65,6	81,4	18,6	8,0	12,1
1930	591 939	65,1	81,5	18,5	8,7	13,4
1940	694 389	65,2	82,2	17,8	9,0	13,7
1950	783 226	62,0	81,3	18,7	9,2	14,8
1960	802 230	54,7	80,1	19,9	9,0	16,5
1970	760 150	41,5	78,5	21,9	8,8	21,3
1981	807 937	32,3	76,7	23,4	8,6	26,5
1991	663 394	26,2	74,2	25,3	6,7	25,7
2001	556 797	20,9	73,2	26,8	5,4	25,7

Fuente: Instituto Nacional de Estatística (INE).

En conjunto, el AML continúa teniendo un crecimiento demográfico importante. Entre el 2000 y el 2009, el crecimiento estimado para la región de Lisboa era de 6,4%, mientras que el país no habrá ultrapasado los 3,7%. Sustentada por el saldo migratorio, esta dinámica tiene, como sería de esperarse, un patrón geográfico contrastado: la ciudad de Lisboa, así como algunos de los suburbios más consolidados (por ejemplo, Amadora y Barreiro), continúa perdiendo población. En contrapartida, los concejos periurbanos, con importantes espacios rurales hasta los años 90, registran un crecimiento muy fuerte. O sea, las últimas décadas correspondieron al crecimiento extensivo del AML con todos los costos que ese modelo soporta a nivel económico, social y ambiental, en

gran parte gracias a las nuevas accesibilidades viales, a las presiones urbanísticas y a la importancia (económica y política) del sector inmobiliario. Se trata, efectivamente, de un crecimiento basado en la red vial y en la progresiva ocupación del espacio rural regulado por instrumentos de ordenamiento y gestión del territorio de baja eficacia.

La diversidad de las dinámicas no puede, sin embargo, ser comprendida solamente en esta geografía de los “grandes trazos” que distingue a la ciudad, las coronas suburbanas y el espacio periurbano. Es a un nivel más local —del *concelho*² y, sobre todo, de la *freguesia*³ o del propio barrio— que las desigualdades se revelan ahora más intensas. En algunos concejos, la proximidad entre condominios de lujo y barrios de realojamiento es muy grande.

El AML es un gran conjunto de islas —unas con excelentes condiciones de vida y otras en las que la exclusión social es una realidad o un riesgo inminente— que se fueron constituyendo en función de las oportunidades e insatisfacciones definidas, por un lado, por los poderes municipales y, por otro, por los mercados agrario e inmobiliario, unas veces en sintonía y otras en tensión o incluso en divergencia.

La dispersión del espacio residencial se debe en parte a este juego de fuerzas. Hasta el 2008, la inversión en el suelo urbano y en el sector inmobiliario era, en Portugal y especialmente en las grandes áreas urbanas, una de las aplicaciones financieras más lucrativas. Era ventajoso para los inversionistas, que valorizaban rápidamente el capital invertido; ventajoso para los consumidores, que veían sus casas muy valorizadas en pocos años; y también útil para las autarquías locales, cuyos ingresos se multiplicaban con la urbanización, ya fuera a través de las licencias de construcción o por vía de los impuestos sobre la vivienda.

En esta relación entre autarquías locales y sector inmobiliario, que ha configurado, a largo plazo, las dinámicas urbanas en el AML, está muy ausente la “sociedad civil”. En realidad, existe en la región de Lisboa un denso tejido asociativo pero con un carácter atomizado,

2 Concejo (N. del T.).

3 Parroquia (N. del T.).

muy localista, incluso “barrista”, que no se compagina con los actuales modelos de participación cívica, tan cruciales hoy para garantizar la cualificación de las ciudades y la calidad de la vida urbana. En este cuadro, la diversidad sociourbanística no revela sinergias interesantes, ni siquiera complementariedades eficaces (CCDRLVT, 2008). Se traduce, sobre todo, en innúmeros focos de tensión que normalmente se resuelven con la intervención de los poderes públicos y que, hasta ahora, han impedido acciones violentas.

A pesar de que en los párrafos anteriores hayan sido identificadas en el AML dinámicas sociales desfavorables, hay un aspecto en el campo sociocultural que merece atención, que revela grandes potencialidades en el campo del desarrollo social y que constituye incluso un dominio privilegiado de innovación social (André *et ál.*, 2009). Hablamos del buen funcionamiento de una comunidad urbana multicultural y multiétnica, en la que la diversidad ha jugado a favor de la cohesión a través de múltiples estrategias socialmente creativas que permiten superar serias adversidades (Malheiros, 2008).

A pesar de que Lisboa tenga un recorrido histórico marcado por la buena convivencia entre diferentes culturas,

el multiculturalismo del Área Metropolitana de Lisboa es hoy bastante más rico. Peinados y tatuajes afro, restaurantes chinos e indios, discotecas donde se baila *kizomba* o *kuduro*, tiendas de productos rusos con mensajes en cirílico, centros de acupuntura, escuelas de salsa o *forró*, templos ismaelitas o hindúes y hasta las primeras iniciativas de turismo étnico reflejan una gran diversidad sociocultural resultante del aumento y de la diversificación de los flujos migratorios verificados en las últimas dos décadas (Ferrão, 2004: 35).

El porcentaje de casamientos que involucran a una persona de nacionalidad portuguesa y a otra extranjera (Cuadro 2) es muy revelador de la efectiva interculturalidad que se ha venido desarrollando en la región de Lisboa.

Cuadro 2
Porcentaje de casamientos entre un cónyuge de nacionalidad portuguesa y otro de nacionalidad extranjera en 2001 y en 2009, según el lugar del casamiento

	2001	2009
Portugal	2,7	11,5
Región de Lisboa (AML)	5,0	20,1
AML norte	6,2	20,9
AML sur	1,8	18,2

Fuente: INE.

En síntesis, la región de Lisboa continúa siendo una de las más dinámicas del país en términos de crecimiento demográfico y de urbanización. Al mismo tiempo, se distingue favorablemente en términos de escolaridad, de salud, de sociedad de la información y de poder de compra (Cuadro 3). O sea, en las últimas décadas, la región de Lisboa se aproximó más que el resto del país a los patrones sociales europeos. Y, en este contexto, la ciudad de Lisboa se diferencia bastante de los otros territorios urbanos, pues evidencia, por un lado, un envejecimiento mucho más acentuado y, por el otro, condiciones de salud mucho mejores y una apreciable concentración de empleo y, sobre todo, de compra mucho más elevada.

Aunque el contexto anterior revele, desde luego, desigualdades territoriales bien acentuadas, un análisis de los componentes principales efectuado con los mismos indicadores al nivel del concejo permite presentar una tipología de la diversidad socioterritorial existente en el AML.

Cuadro 3
Dinámicas sociales urbanas en el AML

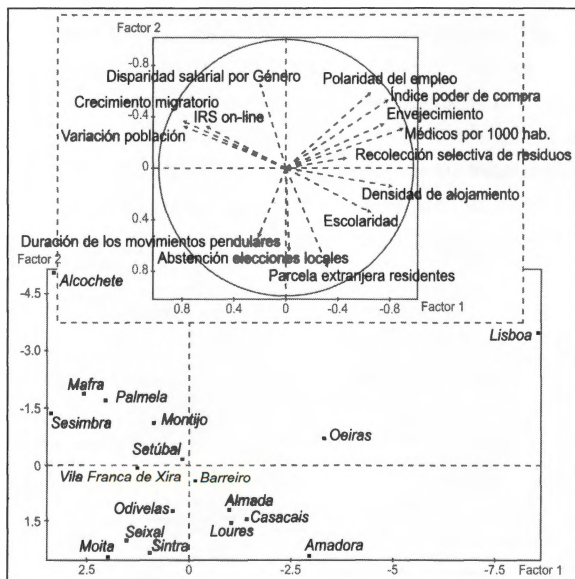
Indicadores	Fecha	Portugal	Región de Lisboa	Gran Lisboa	Península de Setúbal	Ciudad de Lisboa
Tasa de variación de la población residente	2000-2009	3,72	6,35	4,39	11,69	-15,58
Índice de envejecimiento	2009	117,60	109,40	112,00	103,90	166,00
Población residente de nacionalidad extranjera (%)	2001	2,24	4,82	5,22	3,75	3,40
Crecimiento migratorio	2009	0,14	0,20	-0,01	0,73	-1,77
Proporción de la población residente con educación obligatoria (9 años)	2001	37,90	52,20	53,80	48,00	55,60
Declaraciones fiscales del IRS-Mod. 3 entregadas online	2007	68,10	67,80	67,00	70,00	63,80
Médicos/1 000 habitantes	2009	3,80	5,40	6,50	2,40	16,30
Desigualdad entre hombres y mujeres en términos de ganancia media mensual	2008	11,80	12,20	11,80	15,40	14,00
Tasa de abstención en las elecciones para las Cámaras Municipales	2009	41,00	49,50	48,70	51,50	46,60
Poder de compra per cápita	2007	100,00	136,85	147,87	108,33	235,74
Movimientos pendulares diarios con duración superior a 60 minutos (% de la población activa)	2001	5,51	10,82	9,64	14,13	4,88
Índice de polarización del empleo (relación entre población residente y empleo)	2001	-	1,00	1,10	0,70	2,20
Proporción selectiva de residuos urbanos recogidos (%)	2009	13,00	13,00	16,00	7,00	17,00
Densidad de alojamientos	2001	54,80	437,30	676,10	228,70	3 463,20

Fuente: INE/OLVT.

Podemos distinguir, a partir de ese análisis (Diagrama 1), cuatro grandes tipos de espacios en el AML:

- a. Centro alargado: Lo conforman áreas que concentran la función residencial y, al mismo tiempo, el empleo. Presentan un elevado poder de compra, niveles de escolaridad elevada y buena cobertura de los servicios de salud. Son demográficamente envejecidas. Se encuentran en este grupo los concejos de Lisboa y Oeiras.
- b. Áreas suburbanas: Son áreas con gran presencia de población extranjera. Presentan elevadas tasas de abstención en las elecciones locales y movimientos pendulares diarios con una duración prolongada. En este grupo se diferencian dos tipos de suburbios:
 - i. 1.^a corona suburbana (Amadora, Cascais, Loures, Almada y Barreiro): Tiene rendimientos elevados, niveles de escolaridad avanzados y buenas condiciones de los servicios de salud.
 - ii. 2.^a corona suburbana (Sintra, Seixal, Vila Franca de Xira y Moita): Presenta condiciones sociourbanísticas más desfavorables, aliadas a un crecimiento demográfico y migratorio intenso.
- c. Áreas periurbanas: Poseen un crecimiento demográfico y migratorio muy fuerte. Hay gran presencia de los grupos más jóvenes, lo que se traduce, entre otros aspectos, en la utilización de TIC en la vida cotidiana. Es también en estas áreas que se registran las mayores desigualdades salariales entre hombres y mujeres.

Diagrama 1
Definición de los dos primeros ejes factoriales y posición de los concejos en esos ejes



Es importante recordar lo que ya se refirió anteriormente. Este análisis a la escala de los concejos evidencia los trazos más fuertes, pero esconde la gran diversidad y desigualdad interna de cada municipio, sobre todo en los grupos A y B.

Dinámicas económicas urbano-metropolitanas

Luego de un período de reestructuración económica y de reconversión de las actividades industriales en los años 70 y 80 (Vale, 2005), la región de Lisboa inició un período de buen desempeño económico, responsable en el 2008 de la generación de cerca de 36,6% del valor agregado bruto del país, con un nivel de productividad aparente del

trabajo de 37,7 mil euros (cerca de diez mil euros superior a la media del país) (Cuadro 4). La dinámica de crecimiento del empleo entre el 2000 y el 2007 en la región de Lisboa fue globalmente superior a la registrada en Portugal. La población empleada de la región de Lisboa representó cerca de 28% del total del país, pero este valor llegó a 38% en el sector de los servicios, lo que ilustra el dinamismo del proceso de tercerización de la economía regional, con particular revelación para las actividades financieras, inmobiliarias, de alquileres y de servicios prestados a las empresas, cuya proporción representó más de la mitad del empleo nacional en el 2008.

Cuadro 4
Empleo y productividad en el AML y en Portugal, 2000-2008

	2008		2000		2008	2000	2000-2008
	AML	Portugal	AML	Portugal	AML/ Portugal	AML/ Portugal	AML Tx. variación
	1 000	1 000	1 000	1 000	%	%	%
Empleo	1 393	5 147	1 336	5 030	27,1	26,6	4,3
Productividad	37,7	28,0	29,3	21,2	—	—	—

Fuente: INE.

Formación, reestructuración y desmantelamiento de la industria fordista

La industrialización de la Gran Lisboa y de la península de Setúbal durante el “Estado Nuevo” se encaminó al desarrollo de actividades intensivas en capital y en trabajo, que tenían como meta la producción en “masa” (química, farmacia, siderúrgica, construcción y reparación naval, electrónica y telecomunicaciones). El proceso de industrialización se aproximó, en diversas vertientes, al modelo fordista, pues privilegió las economías de escala —basadas en la intensidad de los factores capital y trabajo—, la estabilidad del empleo y la remuneración media elevada del trabajo en el contexto nacional, y dio lugar a la formación de grandes espacios urbano-industriales (Ferrão, 1987).

Paralelamente, se observó una predominancia de inversiones productivas con origen en los principales grupos económicos nacionales, en una primera fase, y en la inversión directa extranjera, especialmente a partir de la adhesión a la Unión Europea en 1986.

Los profundos cambios registrados en la sociedad portuguesa desde el 25 de abril de 1974 sucedieron en un contexto de crisis económica internacional. El modelo de desarrollo económico basado en las industrias intensivas en capital y orientadas por la lógica de las economías de escala llegaba a sus límites (Vale, 2005) como resultado del aumento de los costos de energía y de la fuerte competencia de países del sudeste asiático. Sin embargo, el fuerte decrecimiento del empleo en la industria transformadora no se dio enseguida de la reestructuración industrial. En efecto, parte de la regresión del empleo industrial quedó asentado en sectores “maduros”, como la química de base (Barrreiro), la construcción y reparación naval (Almada y Setúbal), la siderúrgica (Seixal) o la refinación y fabricación de derivados de petróleo (Lisboa), debido a la presencia de estructuras industriales desfavorables en las áreas metropolitanas de Lisboa. Aunque las evidencias del proceso de reestructuración regresan a la década de los 70, las últimas décadas del siglo todavía estuvieron marcadas por la continuación de procesos de reestructuración en sectores más intensivos en capital y en trabajo, con un fuerte impacto negativo en el mercado de trabajo (Mendes Baptista, 1989; Gaspar *et ál.*, 1998). Sin embargo, hay evidencias de crecimiento del empleo industrial de las periferias del AML, con el crecimiento de la actividad y la deslocalización de establecimientos (Gomes, 2001) como resultado. El congestionamiento urbano, la inadecuación de las infraestructuras y la competencia de otras funciones por el uso del suelo, entre otros, han sido los factores más relevantes del movimiento centrífugo de la industria.

En verdad, la salida de las empresas de los cinturones industriales urbanos a áreas más remotas, mejor servidas por redes de transporte y de comunicación, es una tendencia “pesada” de la dinámica de organización del espacio industrial en las grandes áreas metropolitanas, que es frecuentemente incentivada por las políticas públicas para el

ordenamiento del territorio, visibles en la oferta del suelo infraestructurado en áreas envolventes y con buenos niveles de accesibilidad.

Las actividades industriales han retrocedido en la región a pesar de su importancia, sea en el volumen de exportaciones o en la satisfacción de la búsqueda del mercado interno en segmentos de mayor valor agregado. Se han mantenido en la región las industrias más exigentes en mano de obra calificada y aquellas que se benefician del desarrollo del sistema de ciencia y tecnología, así como las empresas con vocación para los mercados nacional e internacional. Se destaca igualmente la consolidación del *cluster* automóvil, inducida por la instalación de la Autoeuropa y de los proveedores directos en la península de Setúbal (Vale, 2004).

Servicios avanzados, capitalidad e internacionalización

Las características más sobresalientes de la economía del AML reflejan la profundización de la tercerización y de la especialización en servicios intensivos en conocimiento, la dimensión del empleo público y la concentración de las funciones inherentes al papel de ciudad capital, la concentración de actividades de I&D y la presencia de los centros de decisión económica nacional y de subsidiarias con capitales extranjeros. Recientemente, el sector del turismo se hizo más relevante en la economía de la ciudad, beneficiado por un conjunto de eventos de gran proyección internacional.

La especialización en servicios avanzados es una de las características de la base económica del AML, que se destaca claramente de las restantes regiones portuguesas (Alves y Pires, 1990; Ferrão, 1992; Teixeira, 2005). Paralelamente, el AML es el principal polo del sistema nacional de innovación, pues reúne diversas infraestructuras tecnológicas (parques de ciencia y tecnología, centros tecnológicos, etc.) y de I&D (elevado número de laboratorios públicos direccionados al desarrollo científico tecnológico) (Vale, 2005).

Según Florida (2005), la atracción de talentos es uno de los aspectos cruciales para la competitividad de las ciudades. En el plano nacional, el

AML detiene el mayor porcentaje de empleo en sectores creativos en el país, cerca de 35% del total nacional en 2006; incluye los sectores de las artes, las industrias creativas y las actividades culturales. En gran medida, la concentración de empleo en esos sectores refleja la importancia de la búsqueda, las amenidades urbanas y el mayor nivel de diversidad cultural de la región.

El desempeño de las funciones de capital política de Portugal está asociado a la concentración de funciones político-administrativas y, consecuentemente, al desarrollo del empleo en el sector público. A pesar de la tendencia para la disminución del empleo público, se concentra en el AML una larga proporción del total de este, que llega en la administración central a cerca de 225 mil empleos, de los cuales cerca de 65% se encuentran en el municipio de Lisboa.

Más recientemente, se ha verificado un notable crecimiento del sector turístico en el AML y, en particular, en la ciudad de Lisboa; actualmente es el principal destino turístico del país, especialmente reconocido por los operadores turísticos en los segmentos *city breaks* y *meeting industry*. De hecho, se registró un aumento del número de establecimientos hoteleros y del número de camas. La evolución del número de dormidas creció en conformidad con el aumento de la oferta hotelera. La realización del evento internacional Expo '98 hizo posible un salto de cerca de un millón de dormidas solo en la ciudad de Lisboa, que se estabilizó entre los 3 y los 3,5 millones en los años siguientes hasta el año 2004, precisamente cuando las dormidas ultrapasaron el número de tres millones y medio por año debido a la realización de la Eurocopa de fútbol 2004. Los años más recientes expresan un notable crecimiento de las dormidas, siempre sobre los tres millones y medio, lo que afirma a Lisboa como una ciudad fuertemente atractiva para el turismo con origen (especialmente) en el extranjero, como resultado de los trazos distintivos de su dimensión escénica, su calidad ambiental, su morfología urbana y su identidad y cultura, y gracias al beneficio del servicio de transporte aéreo de bajo costo que sirve a la ciudad desde hace algunos años. También en el campo del turismo se registra una dificultad de articulación entre los varios tipos de oferta de la

ciudad de Lisboa y el turismo balneario en los concejos litorales, donde se localizan muchas playas, algunas con excepcionales condiciones ambientales (por ejemplo, las que se localizan junto a la Serra da Arrábida, en la península de Setúbal).

Ciudad-centro y ciudad-región: Relaciones intensas y separaciones marcadas

La formación del área metropolitana alteró las relaciones entre la ciudad-centro (Lisboa o, más precisamente, la ciudad consolidada) y las extensas periferias (primera y segunda coronas de expansión suburbana y, más recientemente, las áreas periurbanas). La creciente separación del local de residencia del local de trabajo generó grandes flujos de tráfico en el área metropolitana, marcadamente organizados por un sistema de infraestructura de transporte vial-ferroviario construido para asegurar las conexiones a la ciudad de Lisboa. Por otro lado, en la ciudad de Lisboa se verifica un alargamiento del centro de negocios hacia el norte, al mismo tiempo que la Baixa (*downtown*) va perdiendo funciones y empleo. Paralelamente, las áreas residenciales de la ciudad histórica fueron perdiendo habitantes y las edificaciones se fueron degradando. La población se desplazó a los márgenes del municipio y se fijó en nuevos barrios (por ejemplo, Benfica, Telheiras, Alto do Lumiar, Parque das Nações...) o, como se ve en el punto anterior, fue saliendo de la ciudad al no encontrar habitaciones adecuadas a sus necesidades y disponibilidades financieras. En algunas de estas áreas, se instalaron nuevas empresas y se formó así un conjunto de polos secundarios de empleo en la ciudad.

La expansión desorganizada de la ciudad se ha traducido en la formación de núcleos habitacionales cada vez más distantes del centro y frecuentemente mal servidos por un sistema de transporte colectivo y con una clara subdotación de equipamientos colectivos. Entre 1991 y 2001, ocurrió un crecimiento en el orden de los 5% en el número de hogares en las ciudad de Lisboa, valor que, pese a ser expresivo, es

incomparablemente más bajo que el verificado en el AML en el mismo período (cerca del 20%). Como en muchas otras ciudades, la especulación inmobiliaria es un factor determinante para esta situación, pues involucra a inversionistas, fondos inmobiliarios y familias que, de esa manera, adquirieron vivienda. En consecuencia, apenas el 29% de los hogares en Lisboa estaban ocupados en el régimen de alquiler en 2001, y se verificó que el número de hogares ocupados por los propietarios registraba valores superiores a los que se encontraban en ciudades como Berlín, París y Bruselas (PLH, 2009).

Concomitantemente, el centro histórico y también las áreas de crecimiento urbano de inicios del siglo XX en la ciudad de Lisboa fueron perdiendo población y son hoy áreas con edificaciones degradadas en las que reside una población envejecida. En la ciudad de Lisboa se encontraban vacíos cerca de 40 mil hogares (esto es, cerca de 14% del total de alojamiento), de los cuales el 67% estaba fuera del mercado de venta o arrendamiento. El crecimiento metropolitano configuró así un modelo “*donut*”, con un progresivo vaciado del centro urbano y crecimiento poblacional en las coronas suburbanas y periurbanas.

El dibujo de la red ferroviaria y de la red vial soportó la expansión metropolitana y permitió el alejamiento cada vez mayor de las viviendas y de actividades empresariales al centro; consecuentemente, los flujos de movilidad aumentaron en la región, por lo que se registra actualmente una fuerte dependencia del transporte individual en los desplazamientos casa-trabajo como resultado de las significativas inversiones realizadas en la red vial, que favorecieron los procesos de expansión territorial (Portas *et ál.*, 2004; Marques Costa, 2007).

Se registra un flujo diario al centro de centenas de millares de vehículos particulares oriundos del AML. Con la construcción de nuevas vías de accesibilidad a Lisboa, el flujo de entrada en la ciudad creció, y se estimaba que en 2003 circulaban en los principales accesos a Lisboa (en los dos sentidos) cerca de 826 mil vehículos al día, de los cuales 412 mil tenían como destino Lisboa y 181 mil utilizaban las vías del municipio para atravesar la ciudad (PDM de Lisboa, 2011a). En el 2009 se registró una ligera disminución del número de vehículos en circulación

(802 mil al día), un resultado conjugado de la reciente mejoría del sistema de transporte debido a la construcción de importantes interfaces, del aumento del costo del combustible y de la disminución del rendimiento disponible de las familias, asociado a la crisis económica.

La estructura de los desplazamientos pendulares refleja una fuerte polarización ejercida por la ciudad de Lisboa como resultado de la concentración en la ciudad de lo esencial de la administración central, innumerables empresas (y, en particular, sedes de las grandes), el sector financiero, los servicios de salud, la educación, la cultura y las funciones portuarias y aeroportuarias.

La construcción de grandes infraestructuras en el AML se benefició de apoyos comunitarios, especialmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), de lo que son ejemplo las circulares externas e internas CREL y CRIL, el eje Norte-Sur, la autopista Lisboa-Cascais, el ensanchamiento del IC19 y el puente Vasco da Gama. En el campo de los transportes públicos, las grandes inversiones se efectuaron en la expansión de la red del transporte metropolitano para la primera corona suburbana, aunque no se haya reflejado en un claro aumento del número de pasajeros; esto no ocurrió con la introducción del ferrocarril en el puente 25 de Abril, que hizo posible una conexión eficaz entre Lisboa y el margen sur del Tejo. Paralelamente, se apostó en la construcción de interfaces de transporte público, con el objetivo de aumentar la eficiencia del sistema de transporte. A pesar de toda esta inversión, la descoordinación de la intervención —resultado de la ineficacia de la Autoridad Metropolitana de Transporte de Lisboa—, por un lado, y, por otro, la expansión urbana en áreas cada vez más distantes —debido a que la falla de planificación inició a nivel metropolitano— no se tradujeron en un sistema de movilidad eficaz y menos dependiente del transporte individual, lo que acarreó graves costos desde el punto de vista ambiental.

Al tratarse de un modelo insostenible, socialmente indeseable y con nefastas consecuencias en términos de alteraciones climáticas, el municipio de Lisboa ha desarrollado diversas políticas de rehabilitación urbana en la ciudad, con el objetivo de atraer población más joven al

centro y combatir el proceso de salida de las familias. Sin embargo, la competencia entre Lisboa y los otros municipios del área metropolitana ha sido negativa para el ordenamiento del territorio y ha revelado fallas de planificación, especialmente la “ausencia de un plan que cree opciones en la escala metropolitana y defina prioridades de inversión, en lugar de limitarse a copiar los intereses de cada municipio —aunque sean divergentes y antagónicos entre sí—, y [la] inexistencia de dirección política del área metropolitana.” (PDM de Lisboa, 2011b).

En efecto, solo con una estrategia metropolitana se podrá resolver el problema e impedir el crecimiento excesivo de las áreas suburbanas más distantes, algunas de las cuales ya extravasan el propio AML. Pero una política de densificación de las áreas centrales no es necesariamente del interés de los municipios suburbanos, ya que verían disminuir fuertemente sus ingresos municipales y comprometerse su capacidad de ejecución de las funciones básicas. En un contexto de fragmentación del poder político debido a la inexistencia de una autarquía regional con poderes en el ámbito del ordenamiento del territorio, la vivienda, los transportes y el ambiente, solo una alteración en el modelo de financiamiento de las autarquías locales y una revisión de la Ley de los Suelos permitirían atacar este problema de expansión descontrolada de las periferias urbanas, aunque con la actual crisis económica la expansión de estas áreas esté “congelada” y aunque con la mayor dificultad de las familias en el acceso al crédito inmobiliario se haya registrado una dinamización del mercado de arrendamiento, lo que favorece claramente a la ciudad de Lisboa como resultado de la gran cantidad de alojamientos vacíos.

Gobernación de Lisboa y del AML

El perímetro del municipio es declaradamente insuficiente para acomodar la actual ciudad de Lisboa, lo que origina graves disfunciones desde el punto de vista de su gestión, nombrada en los criterios de ocupación territorial, de la movilidad, de las políticas públicas de vivienda y de distribución y gestión de equipamientos colectivos.

Plano Director Municipal de Lisboa⁴

Uno de los grandes problemas de la gobernación del AML es la debilidad de los órganos políticos regionales y su casi total subordinación al gobierno nacional y a las autoridades municipales. Las entidades metropolitanas de carácter general e integrado derivan precisamente de la delegación regional del gobierno portugués —la Comisión de Coordinación de Desarrollo Regional de Lisboa y el Valle del Tejo (CCDRLVT)— y de una asociación de municipios designada “Área Metropolitana de Lisboa”. Ambas tienen poderes y presupuestos bastante limitados, aunque, en el caso de la CCDRLVT, la gestión del Programa Operacional de la Región de Lisboa (inversiones apoyadas por los fondos comunitarios de la Unión Europea) alargue considerablemente su esfera de intervención.

En realidad, ni siquiera existe una regulación metropolitana, sino solamente una estrategia regional (CCDRLVT, 2008), muy asociada al programa operacional. Son numerosas, sin embargo, las instituciones públicas de nivel metropolitano (por ejemplo, las delegaciones regionales de los ministerios), pero bastante ineficientes dada la ausencia de una plataforma gubernativa regional con poderes efectivos.

Existen hoy nada menos que 180 entidades públicas con actuación en la región de Lisboa. El cruzamiento de múltiples tutelas crea dificultades de articulación y zonas de incertidumbre que solo pueden ser ultrapasadas por una coordinación de base territorial, con participa-

ción de las entidades que tutelan los diferentes sectores de intervención pública (CCDRLVT, 2008: 91).

Aunque sea esta visión la que conduzca, la Estrategia Lisboa 2020 señala solamente tres principios muy generales relativos al gobierno de la región: (i) la simplificación administrativa, (ii) la coordinación política y (iii) la participación ciudadana y la cooperación. Se suma que estas orientaciones no se traducen en programas o acciones concretas en este campo.

Una de las principales explicaciones para esta situación es el gran poder que tienen los municipios en Portugal; por un lado, por herencia histórica y, por otro, por el refuerzo que les fue atribuido, en el seguimiento de la revolución del 25 de abril de 1974, como pilares y garantes de la construcción de la democracia. Tuvieron, de hecho, un papel muy importante al nivel de la infraestructuración y del equipamiento del territorio; actualmente, y ultrapasada en gran medida esa fase de resolución de necesidades básicas, los municipios mantienen amplias atribuciones y competencias, y les pertenece una parte importante del presupuesto del Estado. Pero más compleja que la amplitud de poderes es, como ya se mencionó anteriormente, la permanente competencia entre los municipios y la consecuente dificultad de establecer acuerdos de cooperación. El nivel municipal se convirtió en una “arena” privilegiada de confrontación partidaria, especialmente en los más poblados, como Lisboa y otros concejos del AML, lo que dificulta mucho la articulación de las políticas e iniciativas municipales.

En el caso del AML, esta fragmentación municipal impide claramente la definición de objetivos, de estrategias, de políticas y de iniciativas integradas a la escala metropolitana. Y, como el municipio/ciudad de Lisboa no tiene peso –ni demográfico ni económico (Cuadro 5)– suficiente para contrariar la situación actual y liderar una gestión metropolitana, el poder de los territorios municipales hace del AML una mera yuxtaposición de políticas locales.

Cuadro 5
Gastos municipales en el AML, 2009

Municipio	Gastos totales (€)	Peso de cada territorio en los gastos totales (%)
Lisboa	666 951 471	33,01
AML norte (sin Lisboa)	873 662 724	43,24
AML sur	457 896 589	22,66
TOTAL	2 020 504 830	100

Fuente: Dirección General de las Autarquías Locales, SIPOCAL.

Un reciente estudio sobre el modelo de gobernación de Lisboa (Mateus, 2010), encomendado por la Cámara Municipal de Lisboa, presenta algunas orientaciones interesantes sobre esta materia, principalmente en los campos de la “capitalidad” y de la centralidad de Lisboa. Se resalta en él la necesidad de diferenciar el papel del municipio de Lisboa confiriéndole un protagonismo especial, específicamente al nivel de la cultura, del turismo, del transporte aéreo y marítimo y, también, en el campo de la integración de la capital a redes globales. Más allá de estas directrices, el estudio referido subraya la necesidad de una profunda reestructuración de la división administrativa, específicamente al nivel de la parroquia (nivel sublocal), que potencia todavía más la fragmentación de la gobernación metropolitana.

Un elemento esencial en la gobernación de la ciudad se basa en el involucramiento de los ciudadanos individual o colectivamente en la discusión y decisión de opciones de planificación urbana (Seixas, 2008). La tradicional jerarquización del sistema portugués de planificación, basado en un esquema de planes en “cascada”, atribuye gran preponderancia a la administración pública, que tradicionalmente ejerce una “planificación para” en lugar de una “planificación con” los ciudadanos (Queirós, 2008). Este es un campo en el que se exigen profundos cambios que, en última instancia, abogan por una nueva cultura de planificación más participativa (Mourato, 2009).

Conclusión

¡No existe, en una acepción plena, una metrópoli en Lisboa! Sí existe una fuerte interrelación entre las diferentes parcelas de una gran área urbana funcional polarizada por Lisboa, pero no hay un deseo, una estrategia ni una estructura política capaz de asumir su existencia como tal. De este modo, entonces, no se puede afirmar que exista una capacidad efectiva para desarrollar un planteamiento y una gestión territorial es de ámbito metropolitano, especialmente en campos tan importantes para la calidad de vida como la movilidad, la vivienda y el ambiente.

El crecimiento orgánico de esta ciudad-región se basó, en gran parte, en los antiguos núcleos, que se fueron expandiendo, y en el desarrollo de nuevos frentes de urbanización que transformaron el suelo rural a su alrededor en suelo urbano y alteraron la relación de la ciudad central con la que la envolvía. En el fondo fueron la red ferroviaria y, más recientemente, la red de vías rápidas terrestres las que dieron forma al crecimiento urbano. Los sectores inmobiliario y financiero han aprovechado a lo largo de las últimas décadas las oportunidades creadas por el aumento de la accesibilidad, sobre todo en momentos en que hay un rápido crecimiento de la búsqueda, como la venida de la población residente de las excolonias en los años 70, el retorno de emigrantes europeos en los años 80, la inmigración a partir de los años 90 y también los momentos en que el crédito bancario se hace más accesible, como a partir de la creación del euro, que estuvo acompañada por el acentuado descenso de las tasas de interés.

Pero la expansión urbana en el conjunto metropolitano no sigue planes bien definidos sino apenas orientaciones muy generales, y no es regulada por un órgano de nivel regional con poderes efectivos. Es fundamentalmente el resultado de múltiples operaciones urbanísticas tanto del sector público como del privado. Al final, fueron la división en NUT2 y los programas operacionales regionales los que acabaron por dar más consistencia y coherencia al AML. La necesidad (imposición de la CE) de definir objetivos, estrategias, ejes de intervención y

acciones marcadas por metas acabó forzando una visión metropolitana que se ha venido profundizando desde el IQCA (Marco Comunitario de Apoyo, 1989-1993), pero que es todavía muy incipiente y, sobre todo, muy difícil de poner en práctica por las innumerables barreras que enfrenta, entre las cuales se resaltan la fragmentación político-administrativa que impide el diseño y, además, la implementación de políticas e instrumentos de ordenamiento del territorio a nivel metropolitano.

La tensión entre municipios y la dificultad de la ciudad de Lisboa de asumir un papel de liderazgo metropolitano es un fuerte obstáculo a la afirmación de una verdadera metrópoli. El conflicto entre visiones sectoriales y territoriales dificulta su integración e impide la generación de consensos necesarios para la construcción de una verdadera estrategia de desarrollo para el AML.

Sin embargo, las profundas desigualdades sociales —concentradas en determinados municipios o conjuntos de parroquias— que se registran en el AML tampoco propician la formación de una identidad metropolitana. Existen, de hecho, innumerables identidades territoriales en la región, en la mayoría de los casos definidas a una microescala. La idea de pertenecer a un espacio metropolitano es ciertamente muy fluida y no tiene expresión en el cotidiano de quien vive y/o trabaja en el AML.

Para hacer del AML una (metró)polis, la primera tarea es la negociación entre los agentes municipales, el progresivo cambio de una actitud de competencia a otra de diálogo y de colaboración. Debe existir la posibilidad de establecer una plataforma de debate y de acción lo suficientemente serena en la que, eventualmente, por vía de las autarquías locales, se puedan fortalecer la capacidad de participación de las poblaciones y la construcción de una cultura de planificación en colaboración.

Bibliografia

- Alves, T. e I. Pires (1990). *Os serviços em Portugal. Evolução e distribuição regional*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa.
- André, I. et ál. (2009). "Inclusive places, arts and socially creative milieux". En *Social innovation and territorial development*, F. Moulaert, D. MacCallum, J. Hillier y S. Vicari (eds.). Aldershot: Ashgate Publishing.
- Barata-Salgueiro, T. (1992). *A cidade em Portugal. Uma geografia urbana*. Porto: Afrontamento.
- Barata-Salgueiro, T. (2001). *Lisboa. Periferia e centralidades*. Oeiras: Celta.
- CCDRLVT⁵ (2008). *Estratégia Regional Lisboa 2020*. Lisboa: CCDRLVT.
- Ferrão, J. (1987). *Indústria e valorização do capital. Uma análise geográfica*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa.
- Ferrão, J. (1992). *Serviços e inovação. Novos caminhos para o desenvolvimento regional*. Oeiras: Celta.
- Ferrão, J. (2004). *Área Metropolitana de Lisboa. Gentes, paisagens, lugares*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.
- Ferreira, V. M. (1987). *A cidade de Lisboa: De capital do império a centro da metrópole*. Lisboa: Dom Quixote.
- Florida, R. (2005). *The flight of the creative class. The new global competition for talent*. Nueva York: Harper Business.
- Fonseca, M. L. (1990). *População e território. Do país à área metropolitana*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa.
- França, J. A. (2009). *Lisboa: História física e moral*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Gaspar, J. (1970). "Os portos fluviais do Tejo". *Finisterra-Revista Portuguesa de Geografia*, Vol. 10: 153-204.

5 Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de Lisboa y del Valle del Tejo).

- Gaspar, J., E. B. Henriques y M. Vale (1998). "Economic restructuring, social recomposition and recent urban changes in Portugal". *Geojournal*, 46: 63-76.
- Gomes, H. (2001). *Reestruturação e expansão industrial da Área Metropolitana de Lisboa. A emergência de novos territórios: Os casos de Sintra e Alenquer*. Tesis de maestría en Geografía Humana y Planificación Regional y Local. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Malheiros, J. (2008). *Guia da Lisboa intercultural*. Lisboa: Centro Nacional de Cultura/Câmara Municipal de Lisboa/Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural.
- Marques Costa, N. (2007). *Mobilidade e transporte em áreas urbanas. O caso da Área Metropolitana de Lisboa*. Tesis de doctorado en Geografía Humana. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Mateus, A. (coord.) (2010). *Qualidade de vida e governo da cidade. Bases para um novo modelo de governação da cidade de Lisboa*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Mendes Baptista, A. M. (1989). "Perspectivas de desenvolvimento económico da Área Metropolitana de Lisboa". *Sociedade e Território*, 10/11: 43-48.
- Mourato, J. (2009). "O território e a (ir)racionalidade da decisão". *Finisterra-Revista Portuguesa de Geografia*, Vol. 44: 145-164.
- Oliveira Marques, A. H. (1997). *História de Portugal. Volumes I, II e III*. Lisboa: Presença.
- PDM⁶ de Lisboa (2011a). *Relatório de caracterização: Síntese (revisão do Plano Director Municipal)*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- PDM de Lisboa (2011b). *Relatório da proposta (revisão do Plano Director Municipal)*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- Pires, I. (2006) (ed.). *As relações entre Portugal e Espanha: Oportunidades criadas no contexto europeu*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa.
- PLH⁷ (2009). *(Re)habitar Lisboa. Proposta estratégica do Programa Local de Habitação de Lisboa*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.

- Portas, N., A. Domingues y J. Cabral (2004). *Políticas urbanas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Queirós, M. (2008). "Teorias da complexidade: Princípios para o ordenamento do território". En *La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico*, Ponencias del XI Coloquio Ibérico de Geografía: 87-103. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- Seixas, J. (2008). "Dinámicas de gobernanza urbana y estructuras del capital sociocultural en Lisboa". *Boletín de la A.G.E.*, N.º 46: 121-142.
- Teixeira, J. A. (2005). "Os serviços". En *Geografia de Portugal, Vol. III: Actividades económicas*, C. A. Medeiros (ed.): 232-263. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Vale, M. (2004). "Innovation and knowledge driven by a focal corporation: The case of the Autoeuropa supply chain". *European Urban and Regional Studies*, 11 (2): 124-140.
- Vale, M. (2005). "As actividades industriais". En *Geografia de Portugal, Vol. III: Actividades económicas*, C. A. Medeiros (ed.): 186-229. Lisboa: Círculo de Leitores.

Centralidad, proyecto metropolitano y mutación urbana: El ejemplo de la metrópoli de Lille

Didier Paris*

Introducción

Como objeto geográfico, la ciudad puede ser definida como un sistema territorial. Ello alude a la relación que los hombres mantienen con un espacio dado, aquel en el cual viven y se desplazan, y que forma su marco de vida. Esto es particularmente cierto en las ciudades europeas, en las que este proceso de territorialización aparece, además, como un constructo histórico antiguo que le permite identificar sus raíces. Los corazones históricos de las ciudades adquieren así un doble valor, cultural y simbólico, que nos obliga a considerar la cuestión de la centralidad bajo todos sus aspectos (político, social, económico...) y a tomarla en cuenta en los proyectos y estrategias de ordenamiento de las ciudades.

Un buen ejemplo de la evolución de la ciudad europea lo constituye, desde este punto de vista, la ciudad de Lille, caracterizada por su pasado mercantil durante la Edad Media y la época moderna; marcada, durante el siglo XIX y principios del siglo XX, por la explosión industrial —aquí principalmente alrededor de la industria textil, pero no de manera exclusiva—; atravesada por una crisis de mutación económica en la segunda mitad del siglo XX; y que se orienta, finalmente, hacia

* Es profesor de Ordenamiento y Urbanismo en la Universidad de Lille.

una nueva dinámica a finales del siglo XX, a partir de la oportunidad que representan la construcción del túnel bajo La Mancha y la red noroeste europea de TGV¹ entre París, Londres y Bruselas, un triángulo dentro del cual se posiciona Lille. Hoy en día, la reflexión prosigue y se inician los proyectos para inscribir la ciudad de Lille en el movimiento de la ciudad europea del siglo XXI, alrededor de conceptos nuevos como el de “ciudad intensa”, que, después de una reflexión acerca de la forma urbana, quiere promover el lazo social y la intensidad de la vida en la ciudad en un marco sostenible.

Este enfoque plantea evidentemente la cuestión de la centralidad y de lo que su reforzamiento induce como valores para la ciudad y la sociedad urbana. Sin duda, todavía hace falta un poco de tiempo para armarlo, pero bien podría tratarse de un cambio de paradigma profundo en la representación de las ciudades y el modo de producción urbano, después de un período de casi medio siglo durante el cual la centralidad se había vuelto a veces un valor secundario, ya fuera para los teóricos de la carta de Atenas y sus epígonos o para los desarrolladores de zonas residenciales (lotizadas, urbanizadas) periféricas, de zonas industriales sobre intercambiadores de autopistas o de planificadores que consideraban el territorio agrícola periférico como una reserva disponible para todo tipo de desarrollo, aun cuando este estuviera desconectado de las infraestructuras de transporte que lo unen a la ciudad y su corazón.

Es a través de esta pregunta que queremos analizar aquí el caso de la metrópoli de Lille —con Lyon y Marsella, una de las grandes aglomeraciones francesas después de la región parisina—: ¿cómo la cuestión de la centralidad, después de décadas de desarrollo urbano periférico, vuelve a representar una llave de entrada para el ordenamiento y la reflexión sobre el porvenir de la ciudad?

De la ciudad al sistema metropolitano: Las escalas de la métropoli de Lille

Como otros territorios similares en Europa, la realidad de la métropoli de Lille nos remite a un sistema complejo fundado en un encajamiento de escala en el que cada nivel de análisis tiene sentido con relación al concepto mismo de métropoli; esto es, una realidad institucional.

- Está, por un lado, Lille, la ciudad-centro, rica en patrimonio urbano, como ejemplo de la “Ville-Bourse”, simbolizada en su dimensión metropolitana por el barrio Euralille, desarrollado alrededor de la estación TGV; “Lille Europa”, a partir de los años 90.
- Por otro lado, está Lille Métropoli Comunidad Urbana (LMCU), la institución política impuesta por el Estado en 1966 al mismo tiempo que Lyon, Bordeaux y Estrasburgo (comunidad urbana), que, desde 1997, introdujo la dimensión metropolitana en su propia apelación. Otras comunidades urbanas han sido creadas, sobre todo después de la Ley Chevènement acerca de la intercomunalidad en 1999. La LMCU agrupa 85 comunas y 1,1 millones de habitantes. Es, hoy en día, un poderoso nivel de gobernanza territorial².

2 La cuestión de la agrupación intercomunal es una cuestión antigua en Francia, donde las comunas –36 mil– son numerosas y las aglomeraciones urbanas están troceadas entre las que las componen. La reforma de 1966 aparece como decisiva. Impone cuatro comunidades urbanas y cuatro grandes aglomeraciones. Creaciones voluntarias vendrían posteriormente con una decena de aglomeraciones más pequeñas antes de que la reforma Chevènement (por el nombre del ministro del Interior de esa época) modificara un paisaje institucional que se había vuelto complejo (otros tipos e estructuras intercomunales habían sido creadas a lo largo del tiempo) alrededor de tres niveles: las comunidades urbanas para las aglomeraciones de más de 500 mil habitantes (y para las más pequeñas que habían sido creadas y fueron confirmadas), las comunidades de aglomeración (más de 50 mil habitantes alrededor de una ciudad-centro de más de 15 mil habitantes) y las comunidades de comunas en los territorios rurales. Las competencias políticas de esas estructuras intercomunales (“establecimientos públicos de cooperación intercomunal” –EPCI–) son hoy en día muy extensas, sobre todo para los dos primeros tipos. Esos EPCI se impusieron en el paisaje institucional francés, especialmente

- El **distrito de Lille** es un poco más amplio (1,2 millones de habitantes). Constituye el perímetro en el cual se desarrolla la planificación metropolitana a través de su documento rector de referencia, ya sea que se trate de los antiguos esquemas rectores (de 1973 y 2002) o de los futuros esquemas de coherencia territorial (SCOT –por sus siglas en francés–, desde la reforma nacional introducida por la Ley SRU del 2000³) que se encuentran en preparación (objetivo 2012 –¿o 2013?–). Este documento se impone a los planes locales de urbanismo (PLU) de las comunas y constituye, por lo tanto, un documento de orientación esencial para el porvenir de la metrópoli. Agrupa a la comunidad urbana y, más al sur, a algunas comunidades de comunas de carácter rural periurbano. Generalmente, es esta escala la que señala hoy en día el territorio de la “metrópoli” de Lille.
- La **Eurometrópolis o metrópoli transfronteriza** reúne en la primera agrupación europea de cooperación transfronteriza (GECT, por sus siglas en francés)⁴ creada en Europa (enero del 2008) a Lille

frente a las comunas; esto es aún más cierto para las cuatro más antiguas, Bordeaux, Lille, Lyon y Estrasburgo, que, en 40 años de funcionamiento, han adquirido una verdadera cultura de la intercomunalidad. Ello fue sin duda decisivo en Lille y en Lyon, desde los años 80, para desarrollar una estrategia metropolitana, y en Bordeaux y Estrasburgo en los años 90. El peso de los antiguos primeros ministros transformados en “patrones” de comunidades urbanas (R. Barre en Lyon, P. Mauroy en Lille y A. Juppé en Bordeaux) no estuvo desprovisto de importancia. La cuestión de la elección en sufragio directo de los consejeros comunitarios fue planteada (Reporte Mauroy de 2007), pero, hoy en día, una reciente reforma territorial (2010) podría redistribuir parcialmente los naipes (creación de las “metrópolis” y los “polos metropolitanos”, aun sí, al momento de escribir estas líneas, es difícil todavía evaluar su alcance).

- 3 Ley de Solidaridad y Renovación Urbanas del 13 de diciembre del 2000, que, entre otras cosas, usó y transformó las herramientas de la planificación urbana (los antiguos planes de ocupación de los suelos –POS– a nivel comunal y los esquemas rectores de ordenamiento y urbanismo –SDAU, por sus siglas en francés–) provenientes de la antigua Ley de Orientación Territorial (LOF) de 1967, que habían sido retocadas de manera parcial posteriormente, sobre todo en los años 80, en el momento de las leyes de descentralización, que habían atribuido más competencias políticas a las colectividades locales.

- 4 Las GECT son una nueva herramienta europea para favorecer el desarrollo de proyectos transfronterizos.

Metrópoli Comunidad Urbana y a los distritos fronterizos belgas en continuidad urbana (de 350 mil habitantes, como Mouscron-Comines o Courtrai) o en casi continuidad (como Tournai, de 140 mil habitantes). Con, más allá, Ypres y Roulers, la población belga de la metrópoli transfronteriza sobrepasa los 700 mil habitantes. La GECT constituye la herramienta técnica soporte del proyecto de construcción de una metrópoli transfronteriza de casi dos millones de habitantes.

- El **área metropolitana** se extiende en el corazón de la región y sobre la vertiente belga. Constituye el sistema funcional en el cual se extiende plenamente el sistema metropolitano. En su parte francesa, se extiende hasta Béthune, Lens, Douai, Valenciennes, Arras y, por motivo del programa de “cooperación metropolitana” lanzado en el 2004, la DATAR⁵, es decir, los territorios más periféricos del valle de la Sambre (Maubeuge), en la parte oriental de la región Nord-Pas-de-Calais, en realidad menos integrados a la dinámica metropolitana. En el plano institucional, el dispositivo del área metropolitana corresponde hoy en día a una asociación sin fines de lucro que reúne las estructuras intercomunales de este vasto territorio de aproximadamente seis mil kilómetros cuadrados y 2,8 millones de habitantes (en la parte francesa; más 3,5 millones en la parte belga) y asocia también como observadores a los territorios belgas vecinos. En este marco asociativo, se trata de un nivel de gobernanza débilmente consolidado, muy apartado con relación a las estructuras intercomunales (comunidades urbanas y comunidades de aglomeración, principalmente) que la componen.
 - Asimismo, está la **región urbana de Lille-Nord-Pas-de-Calais**, que, más allá de la parte belga de la metrópoli transfronteriza, inte-
- 5 La DATAR (siglas en francés de Delegación para el Ordenamiento del Territorio y la Acción Regional –un tiempo rebautizada DIACT, siglas de Delegación Interministerial para el Ordenamiento y la Competitividad de los Territorios–) fue creada en 1963 y asegura la coordinación de las políticas de ordenamiento del territorio en Francia. En el 2004, lanzó un programa de “cooperación metropolitana” con ocasión de un llamado a proyectos que desembocó en el establecimiento de territorios de cooperación metropolitana. Véase sobre este tema la obra de Motte (2007: 272).

gra el litoral de la Costa de Opale (Dunkerque, Calais, Boulogne-sur-Mer, Le Touquet) y el este del departamento del Nord (valle de la Sambre, Avesnois), formando, a más o menos una hora u hora y media de la metrópoli, un sistema funcional regional de fuerte densidad urbana (más de 300 habitantes por kilómetro cuadrado). De manera burda, esto corresponde a la región Nord-Pas-de-Calais y al sector transfronterizo belga. Del lado francés, la región Nord-Pas-de-Calais representa un nivel institucional importante (el concejo regional) que reúne dos departamentos (Nord y Pas-de-Calais), dos niveles institucionales históricamente bien identificados, pero que interfieren menos con la cuestión metropolitana. En efecto, la región ha desarrollado un esquema de desarrollo territorial, el Esquema Regional de Ordenamiento y Desarrollo de los Territorios (SRADT, por sus siglas en francés). Se trata más de un documento de orientación, la representación de una visión compartida de la evolución del territorio regional, que de un documento de planificación anual, dado que no se impone a los de planificación local. Este documento toma en cuenta la cuestión metropolitana. Sin embargo, el concejo regional es también el espacio de debates en el que se expresan posicionamientos y visiones de todos los territorios que lo componen, tanto aglomeraciones como territorios rurales. No todos los actores referidos comparten una visión metropolitana del desarrollo regional, es decir, de un desarrollo en el cual la metrópoli de Lille jugaría, en un contexto europeo, un rol motor aceptado por todos. Clásicamente, como para otras regiones europeas, las visiones se oponen entre un corazón metropolitano y los territorios vecinos que no aceptan su rol de líder. No obstante, el hecho metropolitano se sigue imponiendo en Europa (Jouve y Lefèvre, 2002: 203), y el diálogo político entre centro y periferia constituye sin duda un elemento clave para una buena gobernanza en la escala de los territorios metropolitanos ampliados. En el caso de Lille, región (concejo regional) y metrópoli (LMCU) están condenados a discutir y a entenderse sobre un sinnúmero de temas decisivos, comenzando por el del transporte,

en particular el ferroviario, un campo de competencia de la región (Transporte Express Regional –TER–), pero en el que la metrópoli representa un actor ineludible.

Así, la primera dificultad de la cuestión de la centralidad, planteada con relación al objeto metropolitano, concierne esta dificultad para definir el objeto metropolitano de una manera distinta al juego de escalas encajadas que superpone espacios funcionales desprovistos de capacidad de gobernanza efectiva (el área metropolitana) y territorios institucionales fuertes (LMCU, región), para los cuales la cuestión metropolitana no es analizada a través de la misma ficha.

Historia: Valorización del patrimonio de los corazones de ciudad y la lógica metropolitana

La comprensión de lo que está en juego con la centralidad justifica en un primer momento una aproximación histórica que vuelva a poner en perspectiva la historia de la ciudad y de su aglomeración, y la manera en que esta ha sido movilizada al servicio del refuerzo de una centralidad simbólica, sobre todo a través de la revalorización del patrimonio. Desde este punto de vista, lo que pasó en Lille es bastante emblemático de la situación general de las ciudades francesas.

A partir de su surgimiento inicial (siglo XI), en algunos siglos Lille se transformó en una de las ciudades más activas de Flandes: participó en los intercambios animados por Brujas y luego por Anvers e, iniciada a partir del negocio de los trigos destinados a Flandes, el comercio de Lille fue luego llevado adelante por la producción de sábanas. Lille se benefició durante un tiempo de las funciones de Estado durante la época borgoñona, ligando su destino al de los Países Bajos del sur, en el movimiento de Bruselas. La región está naturalmente orientada hacia el norte, según el curso de sus vías fluviales, Deûle y Lys Escaut, pero, en 1667, esos Países Bajos francófonos se hicieron franceses y el destino de Lille viró hacia el sur. Así, hasta el siglo XVIII, es en la ciudad de Lille

que se debe buscar la raíz urbana más antigua de la Lille metrópoli de hoy. La identidad urbana de Lille viene entonces de su aptitud para realizar la síntesis entre dos culturas, la flamenca y la francesa, que se van a amalgamar en el siglo XVIII. En este aspecto, Lille es históricamente más una ciudad de contacto que un cruce de vías, estatus que la metrópoli reivindica hoy en día.

En materia de desarrollo urbano, el siglo XIX marca en Lille una ruptura profunda con relación a la ciudad preindustrial, circunscrita en sus muros (la muralla de 1670 de Vauban) y que se desborda a veces en suburbios, pero en todo caso bien individualizada con relación al *plat pays*⁶. Esta ciudad preindustrial forma hoy esencialmente el barrio central alrededor de la plaza central, el barrio Saint-Sauveur, del cual no queda gran cosa de la época, y el barrio del "Viejo Lille". En la segunda mitad del siglo XIX, el relleno urbano prosiguió en los límites extendidos de la nueva muralla de 1858, lo cual no impidió el auge de un suburbio a partir de la red de tranvías y de nuevas implantaciones industriales. La ciudad pasó de 52 mil habitantes en 1800 a más de 200 mil al final del siglo.

En el corazón de la ciudad encontramos los elementos simbólicos del patrimonio local, que, al mismo tiempo, dan cuenta de una historia y alimentan el discurso contemporáneo acerca del desarrollo metropolitano. La Vieja Bolsa del siglo XVII recuerda así el pasado de la ciudad mercante. La fortificación y la Puerta de París (siglo XVIII) recuerdan la anexión a Francia. Los campanarios de la Cámara de Comercio, de principios del siglo XX, y la alcaldía, terminada en 1932 bajo el mandato de Roger Salengro, ministro del Frente Popular⁷, dan cuenta del antagonismo de entonces entre representación del mundo económico y representación política. Es en ese perímetro que se despliega la gran "Braderie" de septiembre, que ofrece en un fin de sema-

6 Se llama *plat pays* a Bélgica; significa, literalmente, 'país plano' (N. del T.).

7 Gobierno de izquierda que duró de 1936 a 1938. R. Salengro, alcalde de Lille, ocupó allí las funciones de ministro del Interior. Luego de un ataque difamatorio de la prensa de extrema derecha, que lo acusó de haber desertado durante la Primera Guerra Mundial, Salengro se suicidó, al no soportar este atentado a su honor.

na un recorrido urbano original en medio de los vendedores de antigüedades, que tienen más de un millón de visitantes, y participa de la imagen distendida y festiva de la ciudad.

Pero, más allá de Lille, en algunas décadas de la segunda mitad del siglo XIX se formó una vasta aglomeración que incluía a los polos industriales nacientes del noreste, cercanos a la frontera belga. Antes de la Revolución industrial, Roubaix y Tourcoing no eran más que dos grandes pueblos de ocho mil y 12 mil habitantes, en 1806, y que aprovecharon el auge de una artesanía textil rural preindustrial. Al final del siglo sobrepasarán los 120 mil habitantes, la primera, y los 70 mil, la segunda. La explosión urbana que acompañó la industrialización se realizó entonces de manera espontánea a partir de este entramado rural. Lo que pasa aquí ilustra el proceso de formación de conurbaciones en la Europa del noroeste. En Francia, Lille-Roubaix-Tourcoing aparece como el arquetipo de este nuevo modelo. Sin embargo, había que esperar el censo de 1968 para que el Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos (INSEE, por sus siglas en francés) integrara en una sola entidad las dos aglomeraciones de Lille, por una parte, y de Roubaix-Tourcoing, por otra. Sin embargo, desde el fin de los años 60, con el crecimiento de la movilidad permitida por la difusión del uso del automóvil, la urbanización concierne espacios situados en los márgenes más alejados, y ya no se hace en la continuidad urbana de la aglomeración. El desarrollo periurbano se amplifica a partir de los años 80 y 90.

Hoy en día, en el marco de la producción de un discurso metropolitano, es el pasado mercantil de la ciudad el que es solicitado; por ejemplo, cuando la Vieja Bolsa, en el transcurso de los años 80 y 90, fue objeto de un importante programa de restauración sostenido por el mundo económico metropolitano en asociación con los actores públicos. La historia constituyó entonces una referencia movilizadora para el mundo económico alrededor de la ciudad mercantil, a fin de validar el discurso metropolitano. Una eurociudad debe poder hacer referencia a su pasado y a su cultura: ese también es el sentido que podemos dar a la distinción de “capital europea de la cultura”, obtenida en

el año 2004. La historia y la cultura son vectores de la imagen metropolitana, lo que de paso puede también tomar un valor económico a través del turismo urbano. En los años 60, mientras las operaciones de renovación brutal hacían *tabula rasa* con lo esencial del barrio Saint-Sauveur y amenazaban al Viejo Lille (con la construcción, por ejemplo, del nuevo Palacio de Justicia), la toma de conciencia acerca de la importancia del patrimonio urbano de la ciudad se cristalizó alrededor de la acción de la asociación Renaissance du Lille Ancien, creada en 1964. En 1980, se definió un perímetro de sector salvaguardado⁸ cuyo “plan de salvaguardia y de valorización” fue aprobado en 1994. El barrio histórico del Viejo Lille participa hoy de la animación comercial del centro de la ciudad, a la vez que permite a la ciudad y a la metrópoli anclarse en las raíces de su historia y participar así en el hecho urbano europeo.

Entre los años 70 y 80, también se redescubrió el patrimonio del siglo XIX en Lille, Roubaix y Tourcoing, sobre todo en las fábricas textiles (como Hilatura Le Blan, en Lille, rehabilitada por Reichen y Robert) y en los verdaderos castillos de la industria (como la fábrica Motte Bossut, en Roubaix): su transformación de uso (en universidades, oficinas, teatro, viviendas, comercios...) estuvo acompañada, gracias a la intervención de los urbanistas, por una nueva puesta en escena urbana, finalmente bastante diferente de la situación original. Roubaix (en el 2001) y Tourcoing (en el 2002 y el 2003) definieron así, en el corazón urbano, zonas de protección del patrimonio arquitectural urbano y paisajístico (ZPPAUP)⁹ que permitían la enmarcación del patrimonio, sobre todo el proveniente de la historia industrial, y su valorización. El pasado industrial es así movilizado en tanto que momento histórico del desarrollo de la ciudad –de la aglomeración– y de la construcción de su potencia, aun cuando esta ya no descansa hoy sobre la industria (reafectación de uso).

8 El “sector salvaguardado”, en el marco de la Ley Malraux de 1962 sobre la salvaguarda del patrimonio, ofrece ventajas fiscales a los actores privados que rehabilitan el patrimonio construido de un sector geográfico definido.

9 Las ZPPAUP, instauradas en 1983 y extendidas a la noción de protección paisajística en 1993, tienen como objetivo asegurar la protección del patrimonio.

Ciudad nueva y tentativa de creación de una nueva centralidad

En los tres centros “históricos” de la aglomeración, Lille, Roubaix y Tourcoing, el último tercio del siglo XX está marcado por el intento de crear una cuarta centralidad alrededor de la nueva ciudad¹⁰ de Lille-Este, transformada en Villeneuve d’Ascq después de la fusión, en 1970, de las tres comunas concernidas directamente dentro del perímetro de ordenamiento: Annappes, Flers y Ascq.

Fue sobre todo para recrear la ciudad alrededor de las universidades —que acababan de salir del antiguo “barrio latino” en el corazón de Lille para irse a un campus aislado— que, en 1967, el Estado decidió el lanzamiento de la nueva ciudad de Lille-Este. En efecto, en los años 60, cuando los locales de las facultades de Lille aparecían como inadaptados, un nuevo campus, la “ciudad científica”, fue creada en Annappes. En 1964, año en el cual la Universidad de Ciencias hizo su primera entrada, el Estado tomó una decisión idéntica para la Universidad de Letras y para la Facultad de Derecho en el sitio de la comuna vecina de Flers. El campus científico significó enseguida un problema de relación con la ciudad-centro. Es en el prolongamiento de esta transferencia que luego se decidirá el lanzamiento de un nuevo programa urbano destinado a traer de regreso la ciudad cerca de las universidades (Baudelle, 1984: 198). Por otro lado, este proyecto también sirve a la política de refuerzo de la metrópoli de equilibrio y debe permitir controlar el crecimiento urbano.

El Establecimiento Público de Ordenamiento de Lille-Este (EPALÉ, por sus siglas en francés), encargado a partir de 1969 de poner en marcha el proyecto, tuvo entonces que definir la afectación de los suelos, comprar y comercializar los terrenos. Las autoridades locales son representadas en el consejo de administración, cuyo presidente es

10 Al final de los años 60 y durante los 70, Francia se lanzó en una política de nuevas ciudades en la región parisina (Cergy-Pontoise, Marne-la Vallée, Evry, Melun-Sénart y Saint-Quentin, en Yvelines) y en las provincias (Lille-Est/Villeneuve d’Ascq; L’Isle d’Abeau, entre Lyon y Grenoble; Rives de l’Etang de Berre, cerca de Marseille; y Le Vaudreuil, rebautizada Val de Reuil, en el valle del Sena, más arriba de Rouen).

también presidente de la comunidad urbana de Lille. Tras empezar con 28 500 habitantes, la nueva ciudad debía alcanzar las cien mil almas, pero el programa se detuvo en 70 mil. A finales de 1983, el EPALE fue disuelto y Villeneuve d'Ascq entró en el derecho común, con lo cual su municipio empezó a ejercer plenamente todas sus competencias en el marco comunitario.

En su momento, este proyecto de nueva ciudad provocó numerosas críticas por parte de las autoridades de las “ciudades-centro”. La crítica señalaba sobre todo el principio en sí de la nueva ciudad dentro de una aglomeración industrial en la cual ciertos sectores conocían ya en los años 60 serias dificultades. En Roubaix, particularmente, el trabajo a ser emprendido en materia de recalificación urbana era inmenso. Sus autoridades criticaron el haber escogido a la nueva ciudad, que orientaba masivamente las inversiones públicas hacia el este de Lille, en detrimento de lo que convenía entonces llamar la “vertiente noreste” de la metrópoli. La comparación con la política de las nuevas ciudades en Inglaterra es tentadora: son cerca de 30 las implantadas alrededor de Londres y, a la vez, en las inmediaciones de aglomeraciones industriales cuyo corazón, el *inner city*, se degradaba durante la profunda crisis en la cual se hundían las ciudades británicas. Al final de los años 70, el proyecto se detuvo a causa de la toma de conciencia del interés que tenía una política urbana reorientada hacia la cuestión de la regeneración urbana (*urban renewal*).

De hecho, en la metrópoli de Lille, mientras el crecimiento demográfico se debilitaba, el mercado habitacional se polarizaba masivamente sobre Villeneuve d'Ascq. Sin embargo, fue más de Lille que de Roubaix o Tourcoing que la nueva ciudad tomó su población: un quinto de la nueva población venía de Lille, ¡que perdió más del 10% de la misma entre 1975 y 1982! Ciertos actores de la época evocaron entonces el rol facilitador del programa de la nueva ciudad en el lanzamiento de operaciones de renovación en varios barrios de Lille (Fives, Wazemmes, el Viejo Lille o Moulins), por medio de la transferencia espontánea de habitantes, que permitió y que liberó, así, las viviendas en los perímetros a ser renovados (Baudelle, 1984: 192).

De la misma manera, en el campo de las oficinas, los parques de actividades de la nueva ciudad pudieron contrariar en los años 70 y 80 el nuevo Centro Direccional de Lille, centro de negocios deseado por el Estado en el marco de su política de las “metrópolis de equilibrio”¹¹ e implantado en el corazón de la ciudad, cerca de la estación de Lille-Flandes, que se llenaba en ese momento difícilmente. Agregando a todo esto la transferencia de las universidades, se puede efectivamente pensar que fue ciertamente la ciudad de Lille la que más contribuyó al auge de la nueva ciudad, y que la idea pensada un tiempo por las autoridades de la capital de Flandes de una fusión entre las dos entidades descansaba en algunos datos objetivos.

La función de centralidad ejercida por la nueva ciudad se expresó durante mucho tiempo por el centro comercial que hace las veces de centro en este tejido de ciudad de los años 70, caracterizado por la yuxtaposición de barrios repartidos en los cuatro rincones de sus 2 746 hectáreas (cerca de cuatro veces más que la ciudad de Lille). La nueva ciudad es desmembrada en cuatro pedazos entre la línea ferroviaria oeste-este de Lille en Tournai y la autopista norte-sur de París a Gand (A-22), en el lugar y puesto del bulevar urbano previsto originalmente. El centro propiamente dicho se reduce al centro comercial V2 y a los almacenes de gran distribución cercanos. Desde hace una decena de años, el polo comercial de Villeneuve se reforzó, sobre todo gracias al nuevo parque comercial desarrollado por la operadora británica Heron. Cuando esto se decidió, este parque —y, especialmente, su complejo cinematográfico— provocó una polémica con la ciudad de Roubaix, que recién terminaba su operación de renovación del centro de la ciudad y temía la competencia para su propio complejo cinematográfico.

11 En los años 1960-1970, Francia desarrolló una política llamada “de las metrópolis de equilibrio”. Se trataba de reforzar una decena de polos metropolitanos en las provincias, para reequilibrar el territorio frente al creciente peso de la región parisina. Entre las medidas tomadas, se puede citar especialmente la creación de centros direccionales en Lyon (La-Part-Dieu), Lille (Le Forum), Bordeaux (Meriadec) y Marsella (Centre Bourse), el menos bien logrado.

De cualquier forma, después de más de 40 años de existencia, y luego de este proceso de refuerzo de un polo comercial poderoso, Villeneuve d'Ascq constituye hoy en día el cuarto punto de apoyo del desarrollo de la metrópoli, a la vez que un espacio de respiración gracias a los vastos espacios verdes (el parque urbano) y sus equipamientos culturales (el teatro La Rosa de los Vientos, el LAM y el Museo de Arte Moderno y de Arte Bruto de Lille metrópoli).

Frente al esparcimiento urbano: Lo que está en juego en la renovación urbana del corazón de la aglomeración y de la "ciudad intensa"

En el transcurso de los años 50 y 60 (Bruyelle, 1976: 51-68), se construyeron conjuntos colectivos en la periferia y donde existían, en el tejido urbano de la aglomeración, los últimos grandes espacios disponibles: en Lille, en el lugar de la antigua muralla y en Annappes o Flers antes de la construcción de la nueva ciudad. En los años 60, el procedimiento de las zonas a urbanizar con prioridad (ZUP)¹² fue utilizado en la metrópoli de Lille, así como en las otras grandes ciudades francesas. Más de 15 mil viviendas fueron entonces construidas en este marco, en cinco operaciones, entre las cuales se encuentra la ZUP de Mons-en-Barœul, la más importante, con más de 5 600 viviendas. Aunque no son despreciables, estos programas de grandes conjuntos tienen en definitiva una importancia limitada en la metrópoli de Lille en comparación con otros. La región parisina, evidentemente, y también numerosas grandes metrópolis regionales que conocieron un fuerte crecimiento urbano en los años 60, tuvieron programas mayores. Estos cesaron con la publicación de la circular Guichard de 1973, que puso fin a esta política.

12 Las ZUP eran parte de un proceso de planificación operativa utilizado para crear de forma rápida, desde 1958 hasta la década de los 70, los barrios nuevos en forma de grandes conjuntos habitacionales, para satisfacer la alta demanda de vivienda que vivía Francia en el momento.

Por otra parte, las urbanizaciones en Roubaix o en Lambersart completan el relleno. Desde los años 60, mientras el relleno empieza a saturar el tejido ya existente, las urbanizaciones se multiplican en el espacio suburbano cercano. Este movimiento prosigue al final de la década con el lanzamiento de algunas grandes operaciones de *standing*, como la de Brigode, 230 hectáreas en Ascq alrededor de un golfo, el Domaine de la Vigne en Bondues —también alrededor de un golfo— o el Bois d'Achelles entre Bondues, Roncq y Tourcoing. Esta redistribución espacial de la función residencial proseguirá a lo largo de los años 70, para el provecho de un espacio rural periurbano cada vez más alejado pero que hasta el principio de los años 80 se mantenía más bien circunscrito al perímetro de la comunidad urbana de Lille. Progresivamente, los sectores rurales extracomunitarios serán afectados. Así, en este sistema, los principales sectores, caracterizados a la vez por las ganancias migratorias más importantes y por un fuerte crecimiento del parque de residencias principales entre 1975 y 1990, se localizaron en función de los intercambiadores de autopista y de las vías rápidas en el norte (Bondues-Roncq), en el noroeste (Quesnoy-sur-Deûle), en el oeste (Weppes), en el sur (Seclin y el sector de la autopista A1) y en el sureste (Pévèle-Mélantois), según un ritmo que ha variado en el transcurso del tiempo en función de la apertura a la urbanización de los nuevos terrenos a ser construidos.

Pero el esquema director adoptado en 2002¹³, después de una docena de años de un largo procedimiento, afirmó una nueva prioridad en favor de la renovación urbana, al proponer limitar la producción de viviendas en las zonas periurbanas a un tercio del crecimiento urbano, contra dos tercios para una producción ubicada en el tejido urbano existente, sobre todo en los sectores llamados “de renovación urbana”,

13 Los SDAU (véase la nota 3 de este artículo) eran en Francia los documentos de planificación introducidos en 1967 por la Ley de Orientación Territorial. Habían sido reformados en los años 80, bajo la denominación simplificada de “esquemas directores”, después de las leyes de descentralización que otorgaban más competencias en urbanismo a las comunas. Orientaron la urbanización de Francia durante más de 30 años. En el año 2000, fueron reemplazados por los esquemas de coherencia territorial (SCOT).

que correspondían a antiguos barrios industriales del siglo XIX y principios del siglo XX o a los barrios populares degradados. El mensaje era fuerte, pero no fue puesto en marcha en su totalidad en los documentos locales PLU¹⁴ de las comunas.

Hoy en día, este esquema director del 2002 está siendo revisado para elaborar un SCOT en conformidad con la Ley SRU. El debate evolucionó hacia un concepto nuevo, el de “ciudad intensa”. Esta denominación afirma especialmente la necesidad de fabricar una ciudad más densa, con el fin de optimizar mejor un territorio enrarecido, que el desarrollo periurbano desperdició demasiado durante los últimos 30 años. Subraya, además, que esta ciudad densa (una idea que, en Francia, puede asustar a ciertas autoridades locales) representa la oportunidad de promover una ciudad más intensa en términos de relaciones sociales y más “sostenible”, si esta densidad se apoya en los sistemas de transporte colectivo. En consecuencia, esta “ciudad intensa” juega entonces, evidentemente, en el sentido del reforzamiento de las centralidades existentes en la aglomeración. La densificación de lo urbano alrededor de las infraestructuras de transporte ha llevado a definir lo que Lille Métropole Comunidad Urbana llama, en su plan de desplazamientos urbanos (PDU)¹⁵, los “discos de valorización de los ejes de transporte” (DIVAT, por sus siglas en francés). Se trata de círculos de 500 metros alrededor de las estaciones ferroviarias y de metro y de las paradas de tranvía y de bus. La idea es optimizar el uso del

14 Al nivel local, desde la Ley de Orientación Territorial de 1967, las comunas de un territorio de esquema director adoptaban un plan de ocupación de suelos (POS), documento que fijaba las reglas locales de urbanismo. El POS debía ser compatible con el esquema director de referencia. En el año 2000, la Ley SRU reemplazó el POS por el plan local de urbanismo (PLU), que conservó la misma vocación que el antiguo POS con modalidades un poco diferentes, sobre todo la adopción de un proyecto de ordenamiento y de desarrollo sostenible (PADD, por sus siglas en francés), que expresa los objetivos y el proyecto local en materia de desarrollo.

15 Los PDU fueron instituidos en Francia en 1996 para las aglomeraciones de más de cien mil habitantes. Algunas, más pequeñas, también adoptaron este tipo de documentos. Tienen como objetivo definir los principios de la organización de los transportes de personas y de mercancías, de la circulación y del estacionamiento en el perímetro de los transportes urbanos, en una perspectiva de desarrollo sostenible.

territorio de estas zonas y densificar tanto en cuanto a hábitat como en cuanto a materia de oficinas.

Desarrollo de polaridades comerciales periféricas y nuevas dinámicas comerciales de los centros de ciudad

Es en el contexto de aceleración del desarrollo periurbano a partir del final de los años 60 que conviene reubicar la emergencia de los centros comerciales periféricos. Esta época representa un tiempo fuerte en la redistribución de los naipes en el comercio metropolitano (Bondué, 1987: 11-18), sobre todo bajo el impulso del grupo Auchan, emanación del grupo textil Mulliez, de Roubaix, que empieza entonces su diversificación en la gran distribución. Desde 1961, el concepto se afina de manera experimental en el barrio de los Hauts-Champs, en Roubaix. Pero, en un contexto de débil regulación, la apertura del primer gran hipermercado periférico de la marca en Roncq en 1967, seguida de las de Englos y Leers, llega a desequilibrar brutalmente el comercio tradicional local. Auchan desarrolla entonces una estrategia de cerco de la metrópoli y, luego, de desarrollo sobre los puntos fuertes de la red urbana regional, antes de proseguir con el desarrollo nacional e internacional que sabemos. La estrategia de implantación se acompaña de una estrategia territorial que permite constituir importantes reservas alrededor de los hipermercados, lo que permitirá asegurar su desarrollo o la implantación de otras insignias de la nebulosa Mulliez. En el Nord-Pas-de-Calais, frente a Auchan, la competencia se organiza, y, como en otros lugares, es más bien la anarquía la que preside las localizaciones, bajo el ojo más bien condescendiente de los poderes públicos. La Ley Royer llega a cambiar el juego en 1973, al reforzar el rol de las autoridades locales y de los comerciantes en las instancias de decisión (CDUC). Es entonces el momento, ante la rareza nueva de las ubicaciones, en que la gran distribución va a ser incitada a insertarse en proyectos iniciados por el poder público.

En este nuevo contexto, marcado además por la crisis económica y social en la cual se hundía entonces la región, el grupo Mulliez va a proseguir su desarrollo. Toma a la vez el control de hipermercados de la competencia e insignias nuevas que van a contribuir a su diversificación (Leroy-Merlin, Boulanger) y a la constitución de una red de grandes almacenes especializados: Kiloutou, Decathlon, Kiabi, Pic-Wic, Flunch... Es en la metrópoli de Lille que los conceptos son iniciados y desarrollados. Si bien es cierto que la influencia comercial local del grupo se reforzó considerablemente, su desarrollo nacional e internacional también fue aprovechado por la metrópoli de Lille, que, por el momento, conservó las sedes y los empleos calificados que estaban ligados a ella.

En definitiva, como para las otras grandes aglomeraciones francesas, los centros comerciales se multiplicaron en la periferia alrededor de los hipermercados: Roncq, Englos, Leers, Wattignies, Lomme y también Faches-Thumesnil, donde Auchan abrió un último hipermercado en el mismo momento en que su competidor Carrefour se implantaba en Euralille (1995) y marcaba la llegada de la gran distribución al centro de la ciudad.

Hoy en día, la distribución a gran escala ha afinado su estrategia con relación a los centros de ciudad, sobre todo en el campo de lo alimentario, con la multiplicación de comercios de mediano tamaño, que corresponde a una concepción renovada del comercio de proximidad con insignias como Carrefour-City o Franprix. De ahí en adelante, los almacenes de mediano tamaño parecen representar un nuevo Eldorado comercial en las grandes ciudades francesas. El modelo del centro comercial periférico parece llegar a su fin. Sigue funcionando gracias a la acumulación de las urbanizaciones periurbanas, pero ya no parece capaz de acompañar el crecimiento de la distribución. En Lille, el retorno al centro de la ciudad había sido ilustrado por la implantación de Carrefour en Euralille en medio de los años 90 o, en un tipo diferente, de las *nouvelles galeries* en el 2007 con una nueva galería comercial, Le 31. La llegada de nuevas insignias (Surcouf, por ejemplo, en el 2010) parece indicar una potencialidad para la extensión del

centro comercial hacia la Rue du Molinel —la antigua calle de los vendedores al por mayor hasta los años 70, entre la estación de tren y la prefectura—, que parece progresivamente ganar más comercialidad. Lo que está en juego en la extensión del hipercentro comercial es, en efecto, importante en Lille. Es en verdad relativamente exiguo para una ciudad-centro, capital regional y principal polo comercial de una región de cuatro millones de habitantes —a los cuales hay que agregar 750 mil vecinos belgas: los sábados son cada vez más los que convergen hacia Lille desde Dunkerque, Arras, Valenciennes o Bélgica, sin hablar de los turistas de fin de semana—. Los arrendamientos comerciales alcanzaron niveles muy elevados, y una extensión del centro permitiría un relajamiento relativo. Hoy en día, como en todas las ciudades francesas, son las bancas las que tienen el mando y pueden implantar sus agencias en las direcciones más buscadas, como todavía sucede en Le Grand Place y sus alrededores.

En Roubaix y Tourcoing, las dos antiguas ciudades textiles enfrentadas a dificultades económicas y sociales desde el declive de la actividad textil tradicional, la cuestión de la revitalización del centro se planteó con fuerza, desde los años 90 para la primera ciudad y en los 2000 para la segunda. En Roubaix, el proyecto de desarrollo del centro se apoyó sobre una serie de operaciones emblemáticas. Así, desde los años 80, el reordenamiento de la antigua fábrica Motte-Bossut representó una operación emblemática. Esta “fortaleza de la industria” acogió el Centre National des Archives du Monde du Travail¹⁶ y una zona de comunicación avanzada. Era un primer signo.

A mediados de los años 90, el nuevo alcalde afinó su estrategia de reconquista del centro de la ciudad. La llegada de Mac Arthur Glenn, centro comercial de almacenes de fábricas y *boutiques* de fabricantes (*outlet factories*), en una ciudad donde esta actividad ya estaba presente (centro comercial La Usine, en una antigua hilatura), fue decisiva. Este centro se implantó alrededor de un eje peatonal, en un sitio comercial abandonado: un antiguo hipermercado condenado por los centros

16 Centro Nacional de Archivos del Mundo del Trabajo (N. del T.).

comerciales periféricos. Al principio de los años 80 la ciudad había perdido ¡30 mil metro cuadrados de comerciales! La llegada del metro (1999) y la apertura de Mac Arthur Glenn, de un espacio comercial de mediano tamaño y de un *multiplex* cinematográfico permitieron relanzar el comercio en el centro, sobre todo en la Grand Rue, que había perdido toda su sustancia. El tratamiento esmerado de los espacios públicos y la transformación de una antigua piscina *art déco* en museo de arte y de industria dedicado al siglo XIX terminaron la metamorfosis.

En Tourcoing, la reflexión acerca de la transformación del centro empezó en la segunda mitad de los 2000. La implantación en el corazón de la ciudad de un vasto centro de diversión balnearia/lúdica constituyó una etapa importante en el refuerzo de la atraktividad del centro. Por otro lado, un nuevo plan de circulación hizo más entendibles los itinerarios y contribuyó a delimitar mejor el centro. Construcciones importantes se acabaron en ese entonces; el 2011 vio, así, la apertura del nuevo centro comercial y de un complejo cinematográfico, lo cual debería asegurar el refuerzo del comercio y de la atraktividad del centro de la ciudad para los habitantes de Tourcoing. Finalmente, la LMCU decidió la implantación de una piscina olímpica destinada a acoger competencias de alto nivel (Tourcoing tiene una tradición deportiva en este dominio). Este equipamiento será también localizado en el centro de la ciudad.

Así, la cuestión de la centralidad y de las polaridades comerciales periféricas se plantea con gran complejidad en Lille, tomando en cuenta una parte de la naturaleza pluripolar de la aglomeración, con sus cuatro polos urbanos mayores (Lille, Roubaix, Tourcoing y Villeneuve d'Ascq, en ese orden) y también las ciudades secundarias que contribuyen a estructurar la red comercial local (Armentières, Marcq-en-Baroeul...). La imbricación con los polos comerciales periféricos, nada alejados de los centros (V2, por ejemplo, en Villeneuve d'Ascq), complica la situación. Las reformas recientes relativas al urbanismo comercial en Francia van a conferir al SCOT un poder que no tenía hasta entonces en materia de reglas de implantación de los

comercios en el centro de la ciudad y en la periferia. Se debería transformar en la herramienta de regulación para el urbanismo comercial. Los PLU a escala comunal, que deben ser compatibles con el SCOT del territorio referido, deberían imponer nuevas reglas a los inversores. El riesgo para las ciudades francesas, referido a un tema muy sensible, es el de la multiplicación de procedimientos jurídicos alimentados por los actores de la gran distribución, si las disposiciones decididas por los actores políticos de la planificación no les convienen.

De la reapertura geográfica centrífuga de las actividades económicas a su inserción en proyectos de renovación urbana en el corazón de la aglomeración

Una recomposición del mismo tipo tuvo lugar para las actividades de producción que irían a localizarse (o a deslocalizarse) en las grandes zonas industriales periféricas habilitadas a partir de los años 60 y, sobre todo, en los años 70 y 80 alrededor de las redes de vialidad rápida, autopistas o carreteras. Al contrario, el debilitamiento de las actividades de producción dentro de la aglomeración, especialmente de la actividad textil, dejó muchos sitios industriales abandonados. Desde el fin de los años 70 y principios de los 80, algunos de ellos fueron reciclados hacia otras funciones. Los ejemplos de reconversión de fábricas textiles no faltan en Lille ni en Roubaix y Tourcoing. Así, en la capital de Flandes se pueden citar la transformación en 1981 de la fábrica Le Blan en un conjunto de viviendas y en un teatro (Le Prato), los centros terciarios desarrollados en el transcurso de los años 80 en antiguas hilaturas o la transformación de otra hilatura Le Blan para acoger la Facultad de Derecho de regreso en Lille a mediados de los 90, después de alrededor de 20 años en Villeneuve d'Ascq. Otras, en Roubaix y Tourcoing, fueron transformadas en establecimientos universitarios, viviendas o polos de empresas.

En Roubaix, una realización emblemática de los años 80 fue la transformación de la antigua fábrica Motte-Bossut en el Centro

Nacional de los Archivos del Mundo del Trabajo y en una zona de comunicación avanzada. La operación más reciente (2009) y particularmente emblemática es la de Euratecnologías en Lille, que, en una antigua hilatura, acoge hoy empresas de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). Este proyecto se inserta en un antiguo barrio industrial en plena renovación a lo largo del Deûle, el río que bordea la ciudad en su flanco oeste. Euratecnologías, cuya ambición metropolitana en tanto polo de excelencia es reivindicada, es el primer elemento de un barrio que, además de oficinas, también comprenderá viviendas y se verá beneficiado por una recalificación medioambiental global (Fotografía 1). Otro territorio con importancia metropolitana está constituido por el sector de la Unión, entre Roubaix y Tourcoing. Se trata de un espacio abandonado por la actividad industrial, a lo largo de un canal que ya se ha visto beneficiado de operación de ordenamiento paisajístico, y que es objeto de una vasta operación según un esquema propuesto por los urbanistas Reichen y Robert. Un nuevo ecobarrio mixto (vivienda, actividades económicas) está siendo desarrollado. Un inmueble emblemático será próximamente terminado, el CETI, Centro Europeo de los Textiles Innovadores, que constituye el polo de excelencia textil de la metrópoli de Lille. Desde ya, a proximidad, el polo de excelencia sobre la imagen fue desarrollado desde el 2008 en la antigua fábrica textil Vanhoutryve, ubicada cerca del Fresnoy, antigua sala de baile y de box transformada en 1997 en Estudio Nacional de las Artes Contemporáneas, lugar de formación en artes numéricas y de la imagen para jóvenes artistas internacionales, y se ha impuesto hoy en el paisaje mundial de la creación artística contemporánea.

Fotografía 1

Euratecnologías, antigua fábrica textil Le Blan-Lafont transformada en centro de tecnologías de la información y de la comunicación
(arquitectos Brossy & Associés)



Fuente: Didier Paris.

Euralille: proyecto urbano y nuevo emblema de la centralidad metropolitana

Euralille ilustra perfectamente la “bifurcación metropolitana” (Paris y Stevens, 2000: 265) que tocó a Lille al final de los años 80 y durante los años 90. En efecto, en 1986, la decisión de construir el túnel bajo La Mancha y la red norte europea del TGV constituye el momento decisivo a partir del cual la aglomeración de Lille se vuelca hacia esta lógica metropolitana. Hasta ahí, se trataba de una aglomeración industrial confrontada al declive de sus actividades tradicionales, sobre todo la textil, en el corazón de una región, el Nord-Pas-de-Calais, también en profunda crisis (textil, siderurgia, metalurgia, carbón...). A partir de

los años 60, esta región se vio beneficiada por una política nacional de “reconversión industrial”, ilustrada por la llegada del sector del automóvil al antiguo valle minero.

Ciertamente, la “metrópoli regional”, en referencia a la gran política de ordenamiento territorial de los años 60 y 70 que hizo de la “metrópoli norte”, Lille-Roubaix-Tourcoing, una de las ocho metrópolis de equilibrio para intentar contrarrestar el peso de París, empezó a transformarse en polo terciario regional. Cuando Pierre Mauroy lanzó Euralille evocando “la turbina terciaria”, conectada al flujo TGV entre París, Bruselas y Londres gracias a la nueva estación Lille-Europa, lanzó en realidad un desafío de otra magnitud. Este proyecto urbano debía, como el túnel para la región, jugar el rol de *electroshock* para la metrópoli. Se trataba de demostrar, por medio de esta operación de envergadura internacional, que Lille podía pretender acceder al estatus de eurociudad (Stevens, 1989: 158).

En 1990, el proyecto fue encomendado a la SAEM Euralille, sociedad de economía mixta encargada del ordenamiento territorial. Rem Koolhaas, escogido como arquitecto-urbanista del proyecto, afirmó en su discurso querer hacer de Euralille un nuevo pedazo de ciudad. En efecto, Euralille se desliza entre el corazón de la ciudad, muy cerca, y la zona de los antiguos suburbios, en lo que fue un lugar no construable a lo largo de las antiguas fortificaciones. En la segunda mitad del siglo XX, este sector constituyó para la ciudad una reserva de terrenos para varios equipamientos, y especialmente para este proyecto emblemático. Cerca del Viejo Lille, el otro lado de la antigua puerta de Roubaix, las torres situadas encima de la estación Lille Europa (arquitectos C. Vasconi y J. C. Burdèse para la una, y C. de Portzamparc para la otra) llevan en el paisaje urbano todo el valor simbólico de la nueva centralidad metropolitana que Euralille quiere reforzar (Fotografía 2).

Fotografía 2

Euralille, las torres de C. de Portzamparc y de C. Vasconi y J. C. Burdese encima de la estación Lille-Europa.



Fuente: Didier Paris

En total, Euralille es un proyecto urbano inicialmente desarrollado sobre 90 hectáreas en la zona de ordenamiento concertado (ZAC)¹⁷ del centro internacional de negocios de las estaciones, llamada Euralille 1, desde la comuna de la Madeleine en el norte hasta el palacio de los congresos (Lille Grand Palais) en el sur. Fue extendido luego al principio de los años 2000, siempre hacia el sur, sobre 22 hectáreas (Euralille 2), con la construcción del nuevo Hôtel de Région y el barrio residencial del Bois Habité. La SAEM Euralille fue luego encargada de la habilitación de la Puerta de Valenciennes, antiguo barrio de hábitat social de 18 hectáreas en reestructuración en el marco del programa ANRU. Este

17 La ZAC es un procedimiento de urbanismo operacional instaurado en 1967 por la Ley de Orientación Territorial, y que fue modificado sobre todo por la Ley SRU en el año 2000. Es en Francia la principal herramienta de producción urbana.

último ya no concierne al barrio Euralille propiamente dicho, sino a su unión con los antiguos barrios industriales del sur (Moulins). Sobre esos dos sectores 1 y 2, Euralille representa 180 mil metros cuadrados de viviendas, 310 mil metros cuadrados de oficinas, 150 mil metros cuadrados de comercios, 150 mil metros cuadrados de hoteles y 110 mil metros cuadrados de equipamientos.

El desarrollo del centro comercial, en el corazón de Euralille, cerca de la estación Lille-Europa, reforzó efectivamente la atracción comercial de Lille sobre su región, sin empobrecer el centro comerciante tradicional, cuya reciente evolución fue presentada más arriba. Conviene, sin embargo, matizar el éxito del centro comercial. Por un lado, ciertas insignias no obtuvieron los resultados esperados (por ejemplo, el gigante de la distribución de productos electrónicos para el público en general, Planet Saturn, que no hizo más que pasar brevemente). Por otro lado, los espacios comerciales peor ubicados permanecen vacíos. Finalmente, el concepto de hipermercado en el centro de la ciudad tal vez no sea del todo operativo. El tamaño de la canasta media del comprador se mantiene por debajo del carro de compras del hipermercado periférico, por obligación sociológica: el peso de las personas solas o de las jóvenes parejas sin hijos, por un lado, y un modelo más familiar, por el otro.

De la misma manera, las empresas que se instalaron en las oficinas de Euralille no provienen tanto como se esperaba del resto de Europa. Sin embargo, este proyecto permitió a la metrópoli de Lille transformar su imagen en beneficio del conjunto de los sitios económicos, y, cuando Bayer-Schering Pharma instaló su sede en Eurasalud en 2009, fue también un poco la imagen de Euralille la que tuvo su efecto. Los primeros programas de oficinas habían sido entregados en el peor momento de la crisis inmobiliaria de la primera mitad de los años 90 (que, para recordar, había, por ejemplo, conducido a la quiebra a Olympia & York, el desarrollador de Docklands en Londres). La existencia de la SAEM Euralille había con ello sido amenazada y pudo ser salvada gracias a un reordenamiento de la deuda por la comunidad urbana. El retorno a una coyuntura más favorable permitió definitivamente el relanzamiento del proyecto desde finales de los años 90

(Euralille 2). Euralille permitió consolidar el mercado del inmobiliario de negocios de Lille en el segundo lugar nacional después de Lyon (sin contar París/Ile-de-France, cuyo mercado sobrepasa por mucho el de las otras ciudades francesas y no puede ser comparado). Euralille también contribuyó a “calificar” mejor el mercado del inmobiliario de negocios de Lille en la escena europea. Hasta entonces, la oferta tenía un carácter más local, con productos más banales. Fue de hecho también una dificultad de estos últimos años el desarrollar productos inmobiliarios con imagen fuerte, al mantenerse encajados en un mercado de oficinas principalmente regional-nacional antes que internacional.

De cualquier forma, Euralille tuvo éxito. Fue efectivamente el elemento que disparó la profunda transformación de una antigua aglomeración industrial que, hoy en día, tiene su lugar en la escena europea. El proyecto reforzó considerablemente el efecto de centralidad. Actualmente, es hora de la densificación del barrio Euralille. En efecto, de manera paradójica, la densidad de este programa se mantiene bastante débil. Un estudio reciente acaba de identificar la posibilidad de construir, en los próximos diez años, cien mil metros cuadrados en el perímetro inicial de Euralille 1, el epicentro del proyecto. En particular, una nueva torre podría ver el sol. Más que nunca, se trata de reforzar la identidad simbólica de este barrio de negocios europeo.

Los transportes y la puesta en red de las centralidades metropolitanas: De la aglomeración de Lille al área metropolitana, un cambio de escala

Relacionada con la puesta en marcha de la nueva ciudad, la gran realización de la LMCU en los años 70 fue el lanzamiento del metro automático VAL (Villeneuve d'Ascq-Lille, transformado en *véhicule automatique léger*: ‘vehículo automático ligero’), a la vez primer símbolo de la ambición metropolitana de la aglomeración y de su renovación tecnológica. Más allá del vínculo entre Lille y la nueva ciudad, la idea era en efecto empezar la primera línea de una red metropolitana.

En 1983 se puso en servicio el primer tramo de la primera línea entre el campus científico y Lille, prolongado luego hasta el CHR. Las comunas de Roubaix y Tourcoing, los más importantes centros urbanos de la metrópoli después de Lille, en la vertiente noreste de la misma, debían ser conectadas más adelante. Sin embargo, las tergiversaciones de las autoridades acerca del trazado de la segunda línea ofrecieron la oportunidad al presidente de la comunidad urbana de entonces, Arthur Notebart —que era, además, alcalde de Lomme, en el suroeste de Lille—, de proponer, esperando el acuerdo político hacia el noreste de la metrópoli, la construcción de la línea hacia su comuna y una zona comercial (Le Grand But) con carácter periférico, animada sobre todo por algunas insignias mayores (como Ikea) y un complejo cinematográfico que fue, en el momento de su apertura, el más importante de Francia. Luego, cuando Pierre Mauroy, también alcalde de Lille, accedió a la presidencia de la comunidad urbana (1989), un acuerdo político previó la construcción de la línea hacia Roubaix y Tourcoing vía Mons-en-Barœul, lo que ofreció a la primera la oportunidad de transformar su corazón de ciudad en el momento de la apertura de la nueva línea (1999), como fue indicado anteriormente.

La red, así definida, con sus dos líneas, completó el equipamiento antiguo del tranvía, creado a principios del siglo XX a lo largo del gran bulevar entre Lille, Roubaix y Tourcoing. Es uno de los pocos en Francia, con el de Saint-Etienne, que no fue totalmente desmantelado en la segunda mitad del siglo XX, aun si la red de origen había sido más importante. La línea que se mantuvo dibuja una y en Marcq-en-Barœul, centro geográfico de la aglomeración, hacia las dos ciudades del noreste. El metro, más competente, llegó a reforzar esta relación entre los principales centros de la aglomeración. Por turnos, el metro ha estado en juego en lo tecnológico, en la imagen, en lo político, en lo financiero..., y así ha sido importante en el proceso de construcción metropolitana contemporánea. Hoy en día, además de los cuatro corazones de la aglomeración (Lille, Roubaix, Tourcoing y Villeneuve d'Ascq), el metro comunica lo fundamental de los grandes polos generadores de tráfico, como las universidades y los hospitales. En cuanto a

la relación entre el costo de la inversión y el uso, ya no será extendido (sin duda de manera puntual, por ejemplo, al final de la línea 1 y hacia el parque tecnológico Eurasalud); en cambio, ahora se está pensando en la posibilidad de duplicar su capacidad (duplicar el largo de los trenes, pues las estaciones ya están dimensionadas para ese tamaño), lo cual también representa un costo considerable. El debate se dirige ahora hacia el tranvía, capaz de mallar el territorio más finamente por un menor costo. La reflexión concierne a la ciudad de Lille.

Este debate se inscribe en el marco de una reflexión más amplia sobre el "tranvitrén", que, bajo el modelo de Karlsruhe en Alemania o Mulhouse en Alsacia (Francia), constituye un material híbrido, que rueda indiferentemente sobre una línea de tren o una línea de tranvía urbano. El debate sobre el tranvitrén tiene la ventaja de volver a ubicar la cuestión de los intercambios a escala del área metropolitana, ya que ciertos actores imaginan una red que se desarrollaría hasta la antigua cuenca minera en el sur, y hasta Tournai en Bélgica. El debate concierne también al servicio ferroviario del área metropolitana. Lo que está en juego es efectivamente esencial, por ejemplo, entre Lille, Valenciennes, Douai, Lens y Béthune, que forman un arco sur metropolitano. Poniendo aparte las estaciones parisinas, la estación Lille Flandes es la segunda estación SNCF de las provincias (después de la Part-Dieu en Lyon) y la primera para el tráfico regional. El circuito ferroviario en el área metropolitana, que ya es importante, tiene una dimensión estratégica para el futuro, en cuanto a la saturación de las redes de autopistas. Por otro lado, su desarrollo, a través —por ejemplo— de paradas mejor ritmadas o de un sistema integrado de tiquetes, ofrece la ventaja en el largo plazo de reforzar las centralidades urbanas y las relaciones entre estaciones que favorecen los centros de aglomeración, por oposición al modelo de desplazamiento en carro, más favorable al esparcimiento periurbano. Estos debates no son neutros con respecto a ciertos grandes proyectos que conciernen a las ciudades del área metropolitana, sobre todo la implantación del museo del Louvre en Lens, para cuyo desarrollo turístico la calidad de la oferta de transporte hacia Lille está en juego.

Frente a la oferta ferroviaria clásica, la idea de un medio de transporte rápido a lo largo de la autopista A1, entre Lille y una zona urbana y comercial alrededor de un antiguo sitio minero (Sainte Henriette), es promovida por ciertos actores políticos. En nuestra opinión, habría allí el riesgo de reforzar todavía más la amplia zona comercial periférica de la región (Noyelles-Godault), en detrimento del refuerzo de la centralidad de los polos urbanos existentes de Lens y Douai, cuyas estaciones, situadas cerca de los centros de las ciudades, podrían tener un rol estructurante. Este debate está asociado a otro, relativo a la hipótesis de una nueva estación TGV en el sur de Lille, cuya pertinencia también debe ser discutida. Sin entrar aquí en detalles sobre estos debates, podemos decir que oponen a los defensores del refuerzo de las centralidades (la metrópoli, las ciudades centro de la región) con los que imaginan que estos nuevos equipamientos participarían de un reequilibrio del territorio.

De manera general, la cuestión de los desplazamientos descansa ampliamente en el debate relativo al desarrollo urbano. La articulación entre desarrollo urbano, densidad y “ciudad intensa”, por un lado, y redes de transporte, movilidad y desplazamientos, por el otro, está en el corazón de la reflexión sobre el ordenamiento de la metrópoli de Lille, como es también el caso de las otras grandes ciudades francesas. El crecimiento previsible del costo de la energía, el agotamiento esperado de los recursos energéticos fósiles y la cuestión del calentamiento global deberían impactar, en el futuro, la manera de hacer la ciudad. Los DIVAT (discos de valorización de los ejes de transporte) fueron evocados anteriormente. Es también la articulación entre los nudos de las redes y las centralidades urbanas, establecidas o por establecer, lo que se plantea aquí.

Lo que está en juego y las dificultades de una planificación urbana en un sistema metropolitano complejo

En el contexto contemporáneo de globalización de la economía, el fenómeno metropolitano representa hoy un elemento esencial en la

comprensión de las dinámicas locales y regionales (Dolez y Paris, 2004; Bachelet *et ál.*, 2006: 372). El análisis de los espacios “metropolizados” se desliza en esta pirámide de las escalas, y la metrópoli aparece como el lugar de articulación entre el nivel de lo “global” y el nivel de lo “local/regional”. Se impone también como marco geográfico de las formas contemporáneas del desarrollo, el lugar que reúne los recursos del desarrollo (humanos, económicos, intelectuales...).

Desde un punto de vista geográfico, la metropolización corresponde al proceso de difusión (Paris, 2003: 43-61) espacial de la dinámica metropolitana en una “área de metropolización” más amplia, lo que todavía induce una relación centro-periferia. Pero también puede jugar como proceso de integración de un vasto espacio metropolizado, una “área metropolitana” organizada en el marco de un sistema metropolitano. Esta configuración supone una estructuración más equilibrada, y también más compleja, de un territorio entre varios polos de empleo y de centralidad, así como una relativa contigüidad urbana y densidades urbanas más fuertes. En su desarrollo, esas “áreas metropolitanas” mejor logradas forman verdaderas regiones metropolitanas, como la Ruhr o el Randstad Holland (OECD, 2007: 240). En una escala superior, es posible identificar “cuencas metropolitanas”, como Londres o París (Hall, 1995; Palisse, 1995).

El ejemplo del área metropolitana de Lille ofrece un campo de estudios particularmente interesante, porque se desarrolla en un vasto espacio transfronterizo que asocia, en el sur de Lille, el “arco sur metropolitano” constituido por la nebulosa urbana de la antigua cuenca minera fundada sobre la explotación del carbón del siglo XIX a finales del siglo XX (el cierre de las minas ocurrió en 1990) y, en el norte, la “metrópoli transfronteriza de Lille-Kortrijk-Tournai”, que, desde enero de 2008, constituye un GECT¹⁸, el primero creado en Europa. Con la metrópoli de Lille, esta área metropolitana representa en total alrededor de 3,3 millones de habitantes concernidos por un destino relacionado, más allá de los cerramientos administrativos. En

18 Véase la nota 4.

efecto, este territorio está atravesado por fronteras políticas o administrativas entre dos países, Francia y Bélgica, primero; entre las regiones —en Bélgica, Flandes y Valonia—; y también entre los dos departamentos franceses Norte (59) y Pas-de-Calais (62), en la región Nord-Pas-de-Calais. A estos territorios corresponden actores políticos diferentes e intereses muchas veces divergentes, que incluyen, a nivel local, las estructuras intercomunales que, en Francia, representan entidades políticas cada más importantes¹⁹.

Hoy en día, lo que está en juego en el desarrollo metropolitano de Lille se orienta también en esta escala. Se trata de asegurar la consolidación del territorio metropolitano hacia el resto de la región Nord-Pas-de-Calais y hacia los compañeros belgas. Los obstáculos que se deben sobrellevar son numerosos. Así, el corte entre departamentos constituye una suerte de frontera cultural sentida por los habitantes de Pas-de-Calais (62) y transmitida por sus autoridades con relación al Norte (59), con su metrópoli de Lille, muchas veces criticada: es más burguesa (se olvida ahí el importante lugar que ocupan las clases populares), concentra las riquezas (se olvida ahí la importancia de los barrios pobres) y se desarrolla en detrimento del resto de la región (cuando simplemente ha sabido identificar ejes estratégicos y puede así dinamizar la región).

El límite entre departamentos corresponde, sobre todo del lado sur, el límite del territorio del esquema director de la metrópoli (la circunscripción de Lille). Adoptada en 2002 después de diversas peripecias, su revisión esta en vías de llegar a un SCOT, según las prescripciones de la Ley SRU. Pero el desfase entre la realidad geográfica de un sistema metropolitano que se desarrolla en un vasto territorio y el marco estrecho de la circunscripción de Lille crea distorsiones.

Así, aparece uno de los límites de la gobernanza de estos grandes espacios metropolitanos: la dificultad para dar una orientación estratégica común a estos conjuntos cortados en numerosos territorios cada uno con su estrategia y su documento de urbanismo (las regiones fla-

menca y valona en Bélgica, y las aglomeraciones o circunscripciones de Lille [59], Béthune [62], Lens [62], Douai [59] y Valenciennes [59] del lado francés). En Francia, la distorsión está amplificadas por el hecho de que los diferentes territorios concernidos no están en la misma agenda en la elaboración de sus documentos: algunos están ya aprobados (los SCOT de Lens y Béthune, por ejemplo) y otros están en revisión (el de Lille). Sabiendo que la elaboración de tal documento toma varios años, el desfase entre territorios no es propicio a la coordinación dentro del área metropolitana. En Bélgica, estos documentos son, además, de una naturaleza y de una agenda distintas.

La planificación aparece estallada, no está desplegada en una escala pertinente y revela los límites de la puesta en coherencia de la acción pública en un nivel que no corresponde a los marcos político-administrativos heredados. Del lado francés del área metropolitana, el SRADT toma en cuenta el hecho metropolitano, pero debe aparecer como un documento de equilibrio para todos los territorios de la región. Es sobre todo un documento de principios, sin gran efecto práctico, puesto que no se impone en nada a los esquemas directores o SCOT. Toma sentido gracias a la voluntad política regional, dada con relación a la movilización de financiamientos regionales sobre los proyectos locales. Una parte de los territorios de este vasto sistema metropolitano ha entrado en un procedimiento llamado “de *interscot*”, es decir, que reúne a los actores de los diferentes territorios de planificación. La idea es intercambiar experiencias acerca de las prácticas y debatir las perspectivas de los documentos de planificación al nivel del área metropolitana. Sin embargo, hoy en día, el SCOT de Lille, en revisión, todavía no está asociado al procedimiento.

Igualmente, dentro de este espacio políticamente cercado, la competencia entre los territorios influye, especialmente para atraer las actividades económicas. Esta competencia es aún más fuerte dado que en el sur de la LMCU, las aglomeraciones de Béthune, Lens, Douai y Valenciennes (en el este) disponen de accesibilidades territoriales para ordenar zonas industriales. Del lado belga, los flamencos de Kortrijk y los valones de Tournai, compañeros del proyecto metropolitano, tam-

bién son fuertes competidores económicos. El Hainaut belga se vio beneficiado durante mucho tiempo por ayudas europeas²⁰, así como los sectores de Valenciennes y Douai del lado francés, lo que les permitió desarrollar diversos proyectos.

Sin embargo, un proyecto colectivo se construye progresivamente a la escala de este gran espacio metropolitano. Este empieza a surgir a finales de los años 80 y principios de los 90. La adhesión de los actores políticos y económicos de los territorios extremos del corazón de Lille fue un proceso largo y difícil, que necesitó sobreponerse a antiguos antagonismos. Ciertos eventos simbólicos contribuyeron concretamente a desarrollar los lazos; por ejemplo, la localización de numerosas manifestaciones de “Lille 2004, capitale européenne de la culture” en la región Nord-Pas-de-Calais y en Bélgica, el apoyo del presidente de Lille Métropole al proyecto presentado por la antigua cuenca minera para obtener la clasificación de Patrimonio de la Unesco como paisaje destacable, el desarrollo de un vasto programa verde (corredores ecológicos) y azul (vías de agua), y la implantación de una plataforma logística internacional de interés metropolitano (Delta 3) afuera del territorio de la metrópoli de Lille, donde sus vecinos del sur, entre Douai y Lens.

La situación de Lille remite a la de otras grandes metrópolis francesas, empezando por Lyon, enfrentada a las dificultades de una planificación que se mantiene marcada por los marcos político-administrativos heredados, cuando los sistemas metropolitanos se desarrollan en una escala más amplia (Motte, 2007: 272).

20 Se trata de los financiamientos en el marco del antiguo “objetivo 1” del FEDER, destinado a favorecer la nivelación de los territorios con retraso económico.

Conclusión

Desde hace ya un cuarto de siglo, Lille ha tomado en sus manos un nuevo destino. La ciudad (sus actores, sus habitantes) asume su paso de aglomeración industrial en crisis, de principios de los años 80, al de metrópoli europea en vías de consolidación. Esto no se hace sin dificultades, sobre todo sociales: como en muchas ciudades de este tipo en Europa, se plantea la cuestión del desfase entre la formación de una parte de la población y la necesidad de empleos ligados al surgimiento de una economía del conocimiento. Aquí, esto se traduce en una tasa de desempleo siempre superior al promedio nacional; un desempleo que toca, en una duración mayor, a las personas con menos formación, y que genera entonces exclusión social. Esta se construye también según un esquema geográfico, que delimita sus territorios. La intervención pública está allí para garantizar un mejor equilibrio, pero el urbanismo no puede resolverlo todo. Ciertas preguntas encuentran sus respuestas en otros lugares, en la creación de empleos correspondientes a los diferentes segmentos del mercado del trabajo, o en el ámbito social del acompañamiento de los excluidos.

En el plano opuesto, las clases ligadas a la transformación metropolitana, que tienen el dominio de la cultura, de los negocios, de la creación..., encuentran cada vez más en la metrópoli de Lille las condiciones para su florecimiento. Se trata de una evolución en comparsa con la de otras ciudades europeas. La economía del conocimiento se trueca en una realidad tangible que se traduce en la transformación de las ciudades y en la mutación de los barrios, con el ejemplo de 22@ en Barcelona. En Lille, Euratecnologías, el Polo Imagen y la Zona de la Unión, entre otros ejemplos, llevan el germen de esta mutación. La cuestión de la centralidad es aquí importante, ya que estos nuevos modelos de desarrollo urbano están fundados en su refuerzo, a través de la intensidad económica, comercial, social, cultural..., lo cual nos lleva a pensar en Lille para el debate actual sobre la "ciudad intensa". Desde este punto de vista, las funciones de centralidad, si son desarrolladas en sus diferentes dimensiones y no solo en la económica, pueden también

asegurar la mezcla social y el encuentro, y constituyen entonces un vector del “vivir juntos”, un valor hoy defendido en numerosos programas de ordenamiento o de desarrollo de las ciudades europeas.

Bibliografía

- Bachelet, F., P. Menerault y D. Paris (eds.) (2006). *Action publique et projet métropolitain*. París: L'Harmattan.
- Baudelle, Guy (1984). *Villeneuve d'Ascq, ville nouvelle. Un exemple d'urbanisme concerté*. París: Éditions du Moniteur.
- Bondue, J. P. (1987). “Le développement des hypermarchés dans le Nord-Pas-de-Calais: Un défi à l'aménagement urbain et régional”. *Revue Hommes et Terres du Nord*, N.º 1.
- Bruyelle, P. (1976). *Lille et sa communauté urbaine. Notes et études documentaires*. París: La Documentation Française.
- Dolez, B. y D. Paris (eds.) (2004). *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus*. París: L'Harmattan.
- Hall, P. (1995). “Planifier les bassins métropolitains”. *Métropolis*, N.º 104-105: 6-8.
- Jouve, B. y C. Lefèvre (eds.) (2002). *Métropoles ingouvernables*. París: Elsevier.
- Motte, A. (ed.) (2007). *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains ouvrage*. París: Economica-Anthropos.
- OECD (2007). “Randstad Holland, Netherlands”. *OECD Territorial Reviews*.
- Palisse, J. P. (1995). “Franges franciliennes, franges londoniennes”. *Métropolis*, N.º 104-105.
- Paris, D. (2003). “Métropole, question de mots”. En *La ville en débat*, N. El Haggag, D. Paris y I. Shahrour (eds.). París: L'Harmattan.
- Paris, D. y J. F. Stevens (2000). *Lille et sa région urbaine: La bifurcation métropolitaine*. París: L'Harmattan.
- Stevens, J. F. (1989). *Lille Eurocité: L'Europe à portée de main*. Lille: Préfecture de Région Nord-Pas-de-Calais/Centre d'Etude et de Prospective du SGAR.

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.

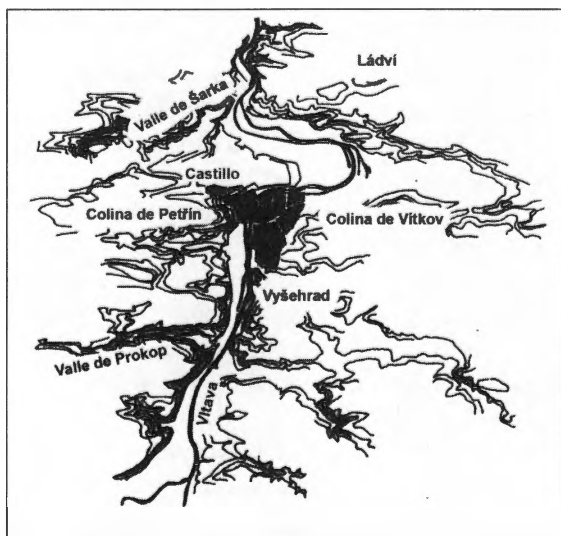
cra un set más amplio de procesos urbanos y sociales, que incluyen transformaciones en la organización espacial urbana del ambiente construido, en el uso de tierras y en la segregación residencial. El aspecto clave para entender el cambio urbano poscomunista es la distinción entre el período a corto 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

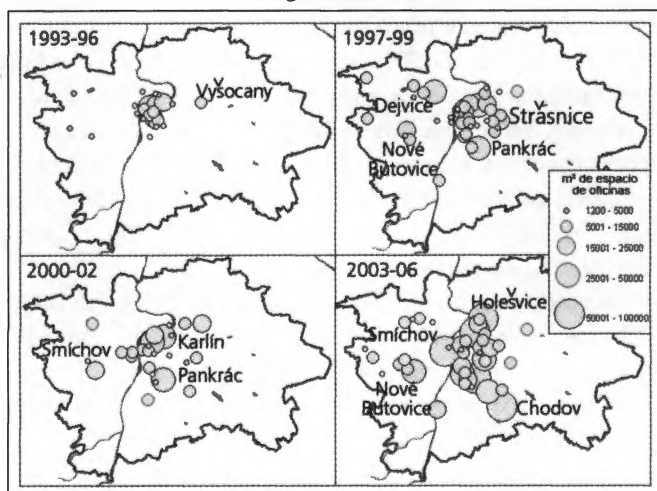
de apartamentos de baja altura y villas ha sido impulsada por residentes y nuevos dueños que se mudaron. La rehabilitación de estas áreas fortaleció las diferencias socioespaciales existentes entre los barrios. Los pisos en algunos barrios del interior de la ciudad del siglo XIX han sido transformados 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

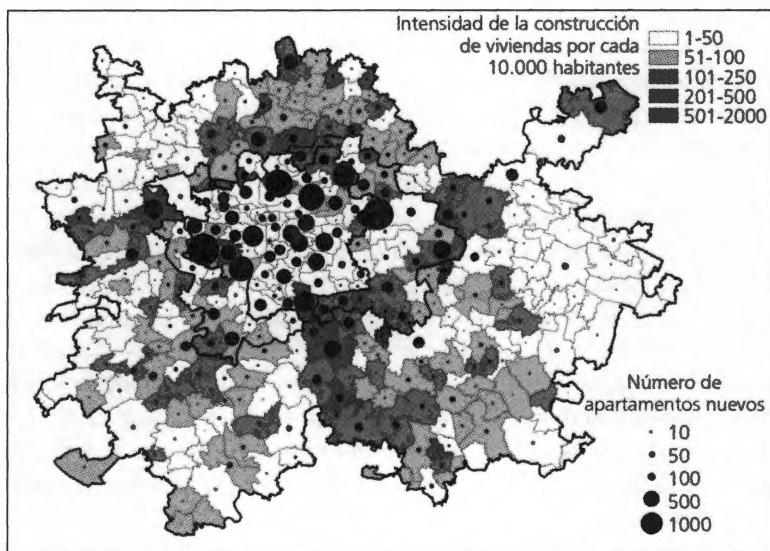
En las partes exteriores de Praga y en la zona adyacente a la región metropolitana, el desarrollo residencial y comercial está aumentando rápidamente. Hasta mediados de los 90, la suburbanización era solo marginal, restringida por el poder adquisitivo limitado de la población. Eventualmente, el proceso 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.

Milán, retos sin solución de la ciudad europea contemporánea

Valeria Fedeli*

Introducción

Una ciudad de aproximadamente 1 450 000 habitantes es aquella que hoy en día se conoce con el nombre de Milán, aquella contenida en las fronteras administrativas definidas en la primera mitad del siglo pasado, salida de las murallas construidas en la época de la dominación española (siglo XVI) y que se ha ido englobando en los asentamientos concentrados externos. Es un nombre que en el vocabulario y en las prácticas de sus habitantes corresponde a un territorio, a poblaciones y a actores hoy en día mucho más extendidos, que se relacionan con la ciudad en un sistema de conexiones flexibles y plurales, en el tiempo y en el espacio. Se trata de un área de alrededor de 10 millones de habitantes que comprende otras 11 provincias y se extiende a las afueras de las fronteras mismas de la región de la cual Milán es la ciudad capital (Provincia di Milano y Politecnico di Milano-DiAP, 2006 y 2009; Balducci, 2004 y 2005). Es un territorio de flujos e interacciones (permanentes y no), una Milán “de hecho” que ha superado durante la segunda mitad del siglo pasado los límites de la Milán “administrativa” y que se ha extendido sobre sus territorios limítrofes, con importantes efectos sociales, urbanos, económicos, ambientales y políticos.

* Doctora en Planificación y políticas públicas. Es profesora de urbanismo en el Politécnico de Milán. Fue becaria de investigación (*research fellow*) en La Maison des Sciences de l'Homme en Paris. Su actividad de investigación se concentra en los temas de gobernanza en las áreas metropolitanas y de la planificación estratégica en el contexto actual de la urbanización.

Así se ha generado, por un lado, una ciudad en muchos aspectos nueva, diversa de aquellas formas de la ciudad tradicional europea centrada en el núcleo histórico, encerrada en su entorno y que se presenta con características que la asimilan a muchas ciudades contemporáneas europeas, como aquellas descritas en este libro. Por otro lado, Milán se ha vuelto una ciudad que, no obstante, ha sufrido transformaciones bajo la presión de procesos locales y globales, que ha cambiado forma y función, habitantes y usos, política y políticas, y que presenta todavía algunas características, buenas y menos buenas, potencialidades y problemas típicos de una ciudad histórica europea en la cual se ha dado respuesta solamente en parte a las grandes transformaciones que se han producido en las últimas décadas.

De hecho, varios investigadores¹ concuerdan en señalar que permanecen algunos nodos sin resolver en el perfil de la Milán contemporánea, una ciudad que ha cambiado de manera considerable pero aparentemente “incompleta”. Se trata de una ciudad suspendida en una condición intermedia, entre el pasado y el futuro, sin haber construido un perfil urbano realmente nuevo, capaz de dar forma y espacio a las exigencias de la demanda urbana contemporánea y a la realidad de la sociedad local. Sin embargo, se trata también de un campo de relevantes cambios y de

- 1 “Metrópoli de proyectos”, “ciudad que cambia”, “ciudad infinita”, “nodo de la red global” y “Milán inacabada” son algunos de los apelativos usados para describir una ciudad que ha sufrido en las últimas tres décadas transformaciones radicales. ¿Qué tienen en común la metrópoli “gobernada por proyectos”, descrita por analistas de las políticas como Dente *et ál.* (1990) al final de los años 80, con un texto que ha renovado profundamente el análisis de las políticas urbanas en Italia; aquella en profunda transformación territorial, explorada por arquitectos y urbanistas como Boeri, Lanzani y Marini (1993), de la primera mitad de los años 90, con un texto que ha renovado el análisis territorial; la recontada por sociólogos como Bonomi y Abruzzese (2004) a mitad de los años 2000, con un texto y una muestra que han cuestionado de manera significativa los estudios urbanos y sociales; y la ciudad nodo de la red global tematizada desde un libro misceláneo promovido por la Cámara de Comercio de Milán pocos años atrás, con un texto que proponía leer los destinos ciudadanos a la luz de las reflexiones internacionales sobre el rol de la ciudad (AA.VV., 2005)? Ellos describen desde diversos puntos de vista aquella “ciudad inacabada” descrita por Bolocan Goldstein y Bonfantini (2007) y por otros observatorios locales, una ciudad que parece afrontar en manera poco convincente un proceso de renovación y de regeneración del rol de la ciudad en Italia y en Europa.

una experimentación todavía incapaz de responder, de manera eficaz, convincente y, al mismo tiempo, autónoma respecto a la herencia de una ciudad europea histórica, a las nuevas formas en las cuales los temas urbanos se presentan en Europa y, en particular, en Italia.

La principal hipótesis que este ensayo presenta es que Milán representa por muchas razones la parábola significativa de una —en muchos aspectos— típica ciudad europea que ha abordado con grandes expectativas los profundos cambios sociales, políticos, económicos, institucionales y territoriales con los cuales se ha enfrentado, pero que ha surgido de ellos de manera “inconclusa”. En primer lugar, ha ocurrido esto porque, en forma general, la ciudad contemporánea se presenta como el producto de una sociedad “incompleta” (Bagnasco, 1999), una sociedad plural, fragmentada, diversificada, imposible de ser reconducida hacia una imagen unívoca y completa; en segundo lugar, porque el carácter insatisfactorio y esencialmente no resuelto de la ciudad respecto de las incertidumbres y expectativas incumplidas de la contemporaneidad hacen difícil que la ciudad de hoy se construya alrededor de una imagen diferente a la del pasado. Esta es una condición que tiene connotaciones específicas y significativas, que ha dejado señales consistentes en el campo de los estudios urbanos, no solamente en Italia, en la planificación urbana y territorial, sino también en la vida de los ciudadanos, en la trama y en la forma de la ciudad.

La segunda hipótesis es que las razones que hacen a la ciudad “incompleta” no son tan cercanas, sino que surgen de una capacidad solo parcial de seguir el paso a la ciudad europea en los últimos 150 años. Para esto, las causas pueden identificarse en los procesos sociales y urbanos, no solo en los cambios de los últimos 30 años, sino en aquellos de por lo menos todo el siglo XX, con la paradoja de que los actuales procesos de transformación dejan una ciudad que en muchos aspectos es demasiado parecida a la del siglo anterior, en sus aspectos negativos más que en los positivos.

En los párrafos siguientes se tratará de delinear algunos de los caracteres salientes de esta condición, sobre un fondo de algunos procesos históricos, con el propósito de evidenciar constantes y relevantes discontinuidades en el proceso de cambio de la ciudad.

Infinita y compleja: Urbanidad y centralidad en la ciudad europea contemporánea

Urbanismo difuso, cuestión urbana difusa

Milán es una ciudad central que no puede ser comprendida si no se la estudia en la perspectiva de una verdadera región urbana, por un lado, y, por otro, como una ciudad que ha sido reproducida en el territorio en torno a nuevas y antiguas centralidades: una ciudad sin límites, en la cual el concepto de centralidad aparece debilitado, empobrecido pero también, al mismo tiempo, amplificado y replanteado. Esta es la Milán de hoy y la de las décadas más recientes.

No es de hecho un simple fenómeno de desbordamiento de la ciudad central el que se ha verificado en estos años, ni de abandono de la ciudad consolidada; no se trata de esto, ya que aquella que ha sido tematizada como “una ciudad infinita” (Bonomi y Abruzzese, 2004) en el año 2004 en la Triennale de Milán (la más importante institución cultural de la ciudad) no es el resultado de un fenómeno de *sprawl* semejante al que ocurre en los Estados Unidos².

La fuerte expansión urbana ha sido más bien el resultado del cambio del rol que la ciudad desarrolló al interior de la densa red de centros urbanos de varias dimensiones, de hecho una “región urbana” en la cual la condición urbana se ha extendido desde los confines de la ciudad compacta del siglo XVIII a la red de centros preexistentes en un territorio que en el último siglo ha conocido un alto grado de antropización y procesos de profunda transformación. Se trata de una condición urbana que ha sido reproducida en modos diversos, en cada parte de un territorio más bien amplio y articulado, afuera de las fronteras de

- 2 Si bien es cierto que en las últimas décadas la provincia de Milán era la primera de Europa en términos de fuga de crecimiento urbano, basta pensar que ha consumido cerca del 40% del patrimonio total de áreas agrícolas. Según los datos disponibles de 2003 y 2004, se han edificado en la provincia de Milán cerca de 68,6 millones de metros cúbicos, con la relativa carga urbanística (Provincia di Milano y Politecnico di Milano-DiAP, 2006).

la ciudad central, en una densa relación de intercambio y de contaminación entre los territorios y la ciudad capital. Milán ha continuado atrayendo y drenando habitantes y funciones hasta los años 70 del siglo XIX, para luego recomenzar a expulsar la vivienda y las actividades productivas hacia los territorios antes limítrofes y, además, distantes.

Por una parte, durante cerca de 30 años, la población de la ciudad ha ido atravesando progresivamente muchos cambios. Algunos autores han empezado a hablar de Milán como de una “*shrinking city*”, una noción también parcialmente adecuada. La ciudad ha perdido habitantes de manera significativa ya desde los años 70, y ha regresado a un número de habitantes parecido al que tenía al final de la Segunda Guerra Mundial. La población se ha transferido inicialmente hacia los municipios más o menos cercanos de la misma provincia y, sucesivamente, hacia los municipios de las provincias limítrofes. En realidad, también la provincia de Milán ha registrado una baja demográfica significativa, mientras que la región urbana de la cual la ciudad es parte ha conocido un crecimiento demográfico aún relativo. Por lo tanto, existe una ciudad central que parece perder habitantes y una ciudad externa que continúa atrayendo población. Solo en los años más recientes esta tendencia negativa ha sido en parte detenida y revertida, gracias a la inmigración desde el exterior, con una nueva capacidad de atracción por parte de Milán, incluso de sus áreas más centrales.

Paralelamente se ha activado un intercambio continuo de funciones y prácticas urbanas entre la ciudad y el territorio limítrofe. Así, la ciudad “de afuera” se está enriqueciendo de algunas funciones, que han terminado por sustraer usuarios y prácticas a la ciudad “de adentro”, a la ciudad central, que mientras tanto ha intentado reconquistarlos a partir del aeropuerto, de los centros de investigación, de los cines, de los centros comerciales, de las universidades y de los polos para el desarrollo industrial y tecnológico, que se habían localizado en el territorio provincial y habían producido impactos profundos en la organización urbana y territorial, pero que son también importantes innovaciones con que la ciudad central ha tratado de reatraer habitantes al interior de sus límites.

Las consecuencias de estos procesos son numerosas, pero es importante evidenciar cómo los desafíos que estas transformaciones han producido y los procesos que los municipios han tenido que enfrentar han modificado radicalmente la relación entre los habitantes de Milán y los de los otros municipios, haciéndolos a todos “ciudadanos”. Al mismo tiempo, los paisajes de la ciudad y de la región urbana se han vuelto parecidos y, sin embargo, diferentes, como también las agendas locales, las políticas y los proyectos urbanos. En otras palabras, en una condición de ciudad difusa no es solo la ciudad central la que ofrece recursos y oportunidades, y la “cuestión urbana” (los problemas ligados más típicamente a la vida en la ciudad), en sus diversas formas, parece emerger significativamente incluso en territorios aparentemente distantes de la ciudad central³.

Parecidos son los problemas de planificación y las capacidades sociales, económicas, políticas e institucionales que hace falta movilizar

- 3 Los habitantes de esta ciudad extensa, en efecto, evidencian dinámicas similares, con un proceso de envejecimiento difuso en toda la provincia, donde cerca del 19% de la población residente supera los 65 años; donde la población inmigrante está difusamente en crecimiento —el 55% reside en la comunidad de Milán—; y donde el número de familias ha crecido en un 26% entre 1971 y el 2001, mientras que ha disminuido el número promedio de integrantes. Los territorios de esta ciudad se encuentran con el deber de afrontar, entonces, cuestiones típicamente urbanas, como inmigraciones y envejecimiento urbano, pero también inseguridades del trabajo y expansiones en el área del trabajo atípico, crecido desde un 67,5% en el 2003 a un 71,2% en el 2004. Las contrataciones a tiempo determinado han registrado una crecida en aumento, así como se ha incrementado el mercado del trabajo *part-time* y del trabajo independiente, que es aproximadamente el 25% de los que trabajan (Provincia di Milano y Politecnico di Milano-DiAP, 2006). La relación con la dimensión del trabajo señala un territorio maduro, que, aunque esté entre los más ricos de Italia, está también expuesto a la fragilidad y al riesgo. La consistencia generalizada de estos procesos considera todo el territorio provincial, pero también aquellas provincias limítrofes, como demostraron diversas muestras razonadas de datos. Por ejemplo, si la diferenciación y la desigualdad social se encuentran tanto en Milán como en las comunidades del cordón periférico más cercano, las comunidades entre Milán, Bérgamo y Brescia, dos provincias confinadas al este de Milán, presentan cuestiones y condiciones no muy diferentes entre sí. Al mismo tiempo, se provee de una manera igualmente significativa o problemática frente a ellos, pues a momentos la ciudad está más en problemas que en capacidad de producir respuestas innovadoras y experiencias prometedoras.

a nivel local en los distintos centros de la región urbana, a la cual a veces se hace referencia como a un conjunto de “sociedades locales incompletas” o a “ciudad de ciudades” (Provincia di Milano y Politecnico di Milano-DiAP, 2006), conformado por territorios y sociedades complejas, diferentes, con específicas características sociales, económicas, políticas e institucionales, que tratan de responder a los desafíos de la ciudad contemporánea y a los de la gran ciudad europea. Es evidente que la “ciudad de ciudades” a la cual se alude es de naturaleza bien diferente a la noción de ciudad europea: se trata en realidad de agrupaciones urbanas de cientos de miles de habitantes que no tienen mucho que ver con el modelo clásico de ciudad europea; son formaciones sociales bien diversas de aquellas a las que estábamos habituados a estudiar en el siglo XVIII y que todavía existen en otros contextos italianos. Los límites administrativos de la nueva “ciudad” son siempre menos significativos y el territorio es esencialmente una intersección de ciudades en la que la relación entre centro y periferia se ha diluido y los conceptos de policentrismo y de metrópoli parecen ya inadecuados.

Sin embargo, las diferencias persisten en esta aparente homogeneidad. Los nuevos paisajes urbanos —como los centros comerciales, que construyen paisajes introvertidos dentro y fuera de la ciudad central y las áreas centrales de renovación urbana, que hablan lenguajes débiles y poco significativos, muy parecidos a los de una periferia urbana cualquiera, estereotipos repetidos sin ninguna referencias a lo local— no tienen respuestas nuevas a la “demanda de ciudad” de la cual han surgido. Igualmente, los proyectos hablan de un intento, consciente o no, de reducir la complejidad de la condición urbana; las políticas públicas remueven de la agenda los problemas urbanos relevantes, como la pobreza, el desempleo, la inclusión de los inmigrantes..., no solo por la ausencia de recursos, sino también por un rechazo de los retos que la condición urbana plantea y de los problemas complejos de los cuales son parte.

En otras palabras, si bien es cierto que la ciudad que se difunde por todas partes y en cada elemento (Amin y Thrift, 2002), también es cierto que a veces se ha disuelto a tal punto de no ser más una condición física, social o política reconocible. En este sentido, no sería solo “la infinita

complejidad” la que distinga a la “ciudad infinita” (Bonomi y Abruzzese, 2004), sino también el riesgo de una infinita banalización de la condición urbana, simple apilamiento de funciones y habitantes y yuxtaposición de prácticas que no necesariamente generan “ciudad”, así como estamos acostumbrados a esperar de la ciudad europea. Es una condición en la cual “el encuentro del otro” y del “diverso”, que históricamente ha caracterizado a la ciudad europea, parece perderse en un modelo flexible de convivencia de archipiélagos urbanos, en islas de fragmentos de urbanidad cuya agua se está agotando y en las que todo parece más cercano. Pero sin agua no se pueden usar las embarcaciones que en un tiempo conectaban las islas y que permitían las relaciones, así que la urbanidad está en riesgo desde diversos puntos de vista, tanto a escala local como en la escala más amplia del territorio regional.

Cuestiones irresueltas en el pasaje a la modernidad: El fracaso de la reinvención y los efectos sobre la ciudad contemporánea

Los límites administrativos de Milán se han vuelto poco significativos para comprender los procesos de transformación social, económica, institucional y territorial en curso, así como para poner en discusión el rol de la ciudad y sus potencialidades en Europa. Sin embargo, para comprender los retos del presente se necesita mirar al pasado y, en particular, a las decisiones tomadas con el primer plan de urbanismo, aprobado en 1889, y confirmadas por casi todos los planes posteriores.

Como motor económico nacional, desde la segunda mitad de 1800, Milán empezó a razonar sobre la modalidad de gobierno y de gestión de un crecimiento que se desarrollaba dentro de un área todavía contenida al interior de las murallas construidas durante la dominación española de los siglos XV y XVI. Mientras París construía su última muralla defensiva, Milán, en cambio, decidía superar material e inmaterialmente los límites de una extensión urbana que ya no correspondía a las necesidades de la economía y de la sociedad, aunque diversas áreas internas a la muralla aún permanecían vacías.

Decisiones del municipio como derribar las murallas, abrir nuevas puertas y generar nuevos ejes territoriales para una ciudad de 500 mil habitantes fueron tomadas con el plan de urbanismo de 1889, lo que constituyó el comienzo del proceso que ha producido la ciudad contemporánea, que, en el tiempo, ha visto ampliarse constantemente el número de habitantes previstos, con el millón de habitantes del plan de 1912 y los dos millones del plan de 1933 (aunque la edificación permitida era para 3 600 000 personas).

La continuidad en la historia urbanística de Milán se registra bajo varios aspectos. El municipio produjo por primera ocasión un verdadero plan de urbanismo en respuesta a las presiones de la opinión pública para contrastar la especulación. El plan estaba basado en el principio ordenador del damero y preveía la expansión solamente al interno del anillo vial de la nueva "circunvalación", un límite que, desde un lado, se fundaba en la idea de que el crecimiento urbano podría mantener la forma de la ciudad compacta, al interior de un límite bien establecido, y que, por el otro, expresaba una aspiración opuesta, con una apertura sin límites hacia el territorio. El periférico que constituye este límite no es en efecto una señal definitiva; al contrario, junto al damero y sus vías radiales, que parten desde el centro, es el principio que informa la crecida potencialmente infinita de la ciudad moderna. La metáfora usada para contar la lógica del plan indica a la ciudad como la sección de un árbol destinado a crecer en el tiempo en círculos en torno al corazón. El periférico inaugura la época del crecimiento potencialmente ilimitado de una ciudad que plantea el problema de las fronteras, pero en una relación que no enfrenta el tema de la diferencia entre ciudad y campo, no lo reinterpreta de manera innovadora. Los planes sucesivos replantean los mismos principios de expansión y proponen para la edificación casi todo el territorio municipal a través de los dos principales instrumentos, el damero y dos nuevos periféricos, que simplemente reproducen sobre el territorio el modelo de la ciudad histórica del siglo XIX.

Se funda así una segunda condición típica de la Milán contemporánea: la repetición en el tiempo de un modelo urbano de tipo

esencialmente monocéntrico. Aunque hayan surgido nuevas centralidades, estas no son el resultado de los planes de urbanismo. La malla continua del plan del siglo XIX no ha inventado ni ha introducido nuevas centralidades; por el contrario, definió una relación jerárquica entre el centro, representado por la ciudad histórica, y la periferia. Aún hoy, la señalética de las obras para las nuevas líneas metropolitanas indica la dirección “periferia”, herencia de la matriz simbólica del plan del siglo XIX, que se basa en un centro que se irradia sobre el territorio y genera una precisa jerarquía urbana y social. La Milán del siglo XIX no está basada en el principio reorganizador y reequilibrante de la manzana de Cerdá en Barcelona, ni en el de la grilla indiferenciada de Nueva York, que garantiza la libertad individual en la edificación de la ciudad. En Milán, el centro permanece como elemento único de organización de la jerarquía urbana, aunque el territorio que rodea la ciudad tenga reglas y estructuras propias. Para toda la primera parte del siglo XX, los intentos para revertir este modelo y crear un policentrismo han fracasado, sea como consecuencia de los nuevos proyectos realizados al interior del territorio municipal, sea porque el territorio regional no ha tenido la capacidad de establecer o reforzar nuevos centros.

La Milán de hoy presenta aún los efectos de esas decisiones y esquemas urbanos. Solo en los últimos años, y con notables dificultades, la ciudad ha logrado repensar la localización de algunas funciones estratégicas y relocalizarlas en un marco territorial más amplio. Un ejemplo particularmente significativo es el de la Fiera. Después de varias hipótesis, en los años 80 se decidió mantener a la Fiera en el sitio existente, un área muy próxima al centro histórico. Sin embargo, unos pocos años después, la posibilidad de un cambio de uso de estos terrenos para nuevas habitaciones hizo que se volviera a la idea de una nueva ubicación en uno de los municipios del primer cinturón. El nuevo polo ferial se ha enfrentado con grandes dificultades para su funcionamiento. El retardo en la realización de las infraestructuras de transporte y de la viabilidad de escala regional e interregional y la insuficiente comprensión de que se trata de una oportunidad urbana

compleja son todavía nodos que muestran las inquietudes proyectuales no resueltas de una ciudad a la que se le hace difícil pensar en la confluencia de sus escalas, la nueva idea de centralidad plural y sus potencialidades.

También con respecto a algunos de los principales eventos que se desarrollan en la nueva feria, como el Salone del Mobile, la más importante manifestación internacional del sector, la ciudad ha vuelto a ser el verdadero centro de la manifestación. Si bien el evento oficial se ambienta en los pabellones de la Feria, es en la ciudad y en particular en el centro histórico y en algunas de las nuevas centralidades urbanas que se desarrollan todos los eventos del “Fuera del Salón”, en los cuales tiendas y productores de objetos de *design* y de muebles abren sus propios espacios. Aunque la presencia de personas y los intercambios que se generan en la ciudad son probablemente iguales a aquellos que se producen en los espacios de la Feria, son simbólicamente mucho más visibles, y reafirman así la potencia simbólica y social de la ciudad central, que continúa reclamando su propio rol mientras los vectores de urbanidad de la ciudad contemporánea no logran tener fuerza suficiente.

Los espacios y las relaciones de la Expo que se celebrará en el 2015 ponen aún más en tensión a la ciudad. La exposición internacional estará ubicada en las áreas colindantes con la nueva Feria; por un lado, utilizando las infraestructuras realizadas hasta hoy y, por el otro, empujando la terminación de un sistema de accesibilidad y funciones de nivel regional todavía indeterminado por la falta de una visión metropolitana consolidada. Cabe destacar que, en el asunto de la Expo 2015, el rol de la municipalidad de Milán ha sido determinante, por lo cual aún se planea que el evento se desarrolle fuera de los límites de la ciudad y al centro de la región urbana. En la percepción local, y no solo de la alcaldía, se trata de un evento totalmente “Milán-céntrico”.

Incompleta y por proyectos: Las relaciones entre lo público y lo privado

La ciudad pública

La cuestión del urbanismo difuso, disuelto e incompleto puede ser discutida a la luz de otra igualmente importante. La ciudad europea —en particular, la ciudad central descrita en el ensayo introductorio de este volumen— ha sido bajo muchos aspectos sinónimo de producción de lo público, es decir, del espacio público y de los bienes públicos; el espacio no solo del vivir sino también de la democracia, del discurso público, de las opciones públicas... La ciudad central es el lugar en el cual las presiones para que se den respuestas a los problemas planteados por la ciudad y la sociedad urbana han tomado forma, han sido objeto de experimentación, de innovación, de fracasos, de conflictos, de nuevas formas de tratar los problemas públicos. Por eso, la ciudad, en particular la europea pero no solo ella, ha sido vista al mismo tiempo como un problema y como una solución (Donzelot, 2006).

Si observamos a Milán con esta perspectiva, el balance resulta problemático. Milán es considerada como una ciudad “inconclusa”, porque

aunque parece erróneo considerar a Milán como una realidad en declive, sin embargo la ciudad parece incapaz de expresar un proyecto público preciso. Milán presenta muchos aspectos dinámicos y está fuertemente conectada a redes locales e internacionales, pero permanece como una ciudad mundial inconclusa. El caso Milán pone de hecho con urgencia el interrogativo sobre la calidad pública de los efectos de las transformaciones en curso: ¿qué restituyen a la ciudad las grandes obras urbanísticas y por qué la capacidad para vivir en Milán está en crisis? (Bolocan Goldstein y Bonfantini, 2007).

Esta cita se refiere a argumentos de naturaleza diversa. El primero tiene que ver con el hecho que, durante un largo tiempo —al menos todos los años 80 y buena parte de los 90—, la ciudad ha conocido un importante período de crisis desde diversos puntos de vista: expulsión de las

funciones productivas, tercerización marcada del centro histórico y de una parte de la ciudad central, incertidumbre sobre cómo gestionar las transformaciones de las zonas industriales abandonadas ubicadas en lugares estratégicos e incapacidad de dar respuestas a problemas urbanos esenciales, en primer lugar la vivienda. Sin embargo, la ciudad no dejó de registrar buenos resultados económicos ni de jugar un rol importante a nivel internacional y entró en los procesos de internacionalización y globalización como ninguna otra ciudad italiana.

El segundo se refiere al renovado dinamismo de la última década. Se realizaron inversiones privadas en grandes proyectos de renovación urbana y pública; en primer lugar, sobre el lento avance de las nuevas líneas del metro y del sistema de ferrocarril regional, todavía en gran parte subutilizado. En realidad, la ciudad jamás ha parado, incluso en los años de estancamiento, cuando la economía seguía marchando gracias a una constelación de pequeños y medios actores locales. Milán es una ciudad con una red de actores extremadamente articulada, lo que constituye también un gran recurso para la ciudad. La presencia de un gran número de ellos favorece un desarrollo desde abajo en un contexto en el cual gobierno local e instituciones públicas no tienen la capacidad de promover y sustentar la innovación y la experimentación que serían necesarias (Dente, 2005). Tal vez es gracias a esta gran articulación de actores que la ciudad ha tenido la capacidad de ponerse nuevamente en marcha en la última década, y no solo con respecto a las transformaciones espaciales.

El tercer argumento se refiere a este renovado dinamismo, lo cual parece basado en una visión pública que más bien es limitada y que por ahora no parece producir una nueva calidad urbana para la ciudad contemporánea en términos de arquitectura, de la producción de servicios públicos y privados de carácter estratégico o de una nueva dotación ecológica y ambiental, temas ausentes en las agendas de los operadores, y también en la agenda pública.

La “metrópoli por proyectos”, descrita por Dente *et ál.* en los años 90, sirve aún hoy para describir la permanencia de elementos del siglo XX junto a elementos de innovación que pueden explicar la noción de la

ciudad “incompleta”, así como también la de la región urbana. Si “gobernar la metrópoli a través de los proyectos quiere decir fijar unas metas, aun parciales y provisionales, y proporcionar los instrumentos para alcanzarlas” (Dente *et ál.*, 1990), se puede decir que no todas las metas han entrado en la agenda.

Una de estas es la producción de bienes públicos significativos. Aunque muchos proyectos de museos, bibliotecas y equipamiento deportivo proponen imágenes interesantes con importantes transformaciones para la ciudad, gran parte de las expectativas se pierde en el camino. En Porta Vittoria, área de transición entre la ciudad histórica y la ciudad contemporánea, la nueva biblioteca europea en sustitución del mercado hortofrutícola está congelada por falta de recursos, mientras los cines con múltiples salas que debían surgir se han convertido en edificios residenciales y de la “ciudadela deportiva” no queda huella. En el 2001, la municipalidad había asegurado que los trabajos estarían terminados para el 2008, gracias también a procedimientos administrativos más rápidos adoptados por el gobierno regional, pero las cosas han resultado de otra forma, con vivaces protestas de los ciudadanos y el fracaso de diversos promotores privados⁴.

De los 155 000 m² de espacio verde público que debieron ser realizados en conjunto a las seis torres de vivienda del parque Adriano en una gran área industrial abandonada en el norte de la ciudad, hoy se ve muy poco, así como de las “piscinas, salas de *fitness*, campos deportivos, una universidad y un jardín infantil, agua de napa y cables subterráneos” en un barrio que debía estar terminado para el 2012.

Porta Nuova, un área estratégica para la ciudad —destinada en los años 50 para una zona empresarial (*business center*) que jamás fue terminada—, hoy en día se está desarrollando como centro de los sectores de la moda y del diseño, además de viviendas de calidad. En Santa

4 Criticando el proyecto de la Nueva Puerta Vittorio Gregotti, uno de los más notables arquitectos italianos habla de una “Milán que ha perdido el camino al urbanismo”, reprocha a la responsabilidad pública la incapacidad de tener “un diseño con la participación civil y de sus objetivos civiles” (<http://goo.gl/VW2fC>, 22 de diciembre de 2010).

Giulia, un gran proyecto de nuevas viviendas al sureste, el inversionista principal terminó en la bancarrota. Todos estos casos hacen evidente el problema de una ciudad que se construye por fragmentos y sin estrategias urbanas, económicas ni de gestión claras. Emerge una sustancial incapacidad de los actores públicos para lograr que los proyectos de renovación urbana produzcan efectos positivos para la ciudadanía, junto a una inadecuada gestión de las intervenciones, que, por un lado, produce expectativas insatisfechas de una mejor calidad de vida y, por el otro, determina un aumento de los costos. Además, el sistema de actores económicos en los cuales se basa la realización de los proyectos es débil, si no fraudulento, con evidentes riesgos de fracaso o bancarrota.

Si el impulso dado en la última década a la construcción de nuevas viviendas —para atraer de vuelta a los habitantes que hace 30 años decidieron irse— no se apoya en políticas más amplias para tornar nuevamente atractiva a la ciudad, está destinado a producir solo una peligrosa sobreoferta de viviendas.

El carácter incompleto de la ciudad, incapaz de invertir en su propio futuro, se encuentra también fuera de Milán, en la ciudad infinita, donde la lógica de la renuncia parece haber contaminado buena parte de la región urbana.

El habitante de la ciudad infinita piensa primero y obsesivamente en hacer, no en terminar aquello que está haciendo, con la lógica que refleja aquella sugerida por Michael Ende con la metáfora del viaje infinito, y que no debe terminar: “No envidio a nadie que no haya alcanzado su propio objetivo. Viaje con placer”. Lo que cuenta es el viaje, no los lugares que se atraviesan. Lo que importa es el proceso creativo de los lugares, no el producto. La ciudad en la ciudad infinita fluye en las corrientes que producen los lugares (Rullani, 2004).

Si la ciudad infinita es “trama abierta de relaciones y comunicaciones” —tema que retomaremos en el próximo párrafo— en un territorio y en una ciudad en los cuales prevalece la lógica del “hacer” más que la del “llevar a cabo”, en los que todo se inicia y no se termina, el sedimento será siempre “incompleto”. Los territorios de la ciudad infinita y sus

nuevos lugares, espacios y edificios persiguen el tiempo sin dejarlo jamás detenerse; persiguen las instancias de cambio, como ondas, sin lograr producir una calidad del hacer que requiere tiempo, recursos y espacio. Así, la “ciudad infinita” produce novedades incompletas, que frecuentemente nacen ya viejas y permanecen suspendidas durante mucho tiempo antes de ser completadas o antes de encontrar una colocación en la ciudad existente, y a menudo no tienen el tiempo para preguntarse cómo pueden contribuir a la construcción de una ciudad no incompleta, en la cual los ciudadanos puedan encontrar una respuesta a sus propias preguntas de calidad de vida y de sustentabilidad.

Estas preguntas tienen que ver sustancialmente con 1) una oferta de vivienda a precios accesibles en espacios públicos de calidad; 2) un buen sistema de movilidad basado primordialmente en el transporte público, con la mejora de los intercambios y de la calidad del aire⁵ y la reducción del tiempo de espera; 3) la disponibilidad de espacios públicos y espacios verdes, siempre más escasos, siempre en riesgo, siempre más cerrados, incapaces de construir una ciudad que promueva el diálogo entre los diferentes grupos sociales; 4) una ciudad en la cual sea aún posible hacer y disfrutar cultura, en cuyos territorios existan espacios y recursos para una fruición democrática de cultura y no una cultura elitista; y 5) una ciudad con nuevas políticas de cohesión social, capaces de responder a los problemas de los grupos sociales vulnerables y de acompañar a los jóvenes a una vida adulta sin discriminarlos (Balducci, Fedeli y Pasqui, 2011).

5 La introducción del *ecopass*, que corresponde a una tasa de acceso al centro histórico, no ha producido resultados relevantes.

*Razones sin resolver en el camino a la modernidad:**Una idea de ciudad pública débil*

La necesidad de responder eficazmente a los procesos de transformación económica, social y territorial que la ciudad ha enfrentado desde fines del siglo XIX, después de la Segunda Guerra Mundial y en el transcurso de los años 90 constituye una constante en la historia del urbanismo de Milán. La municipalidad ha tenido casi siempre un rol poco significativo, con los resultados de que a la ciudad le ha faltado una visión y de que los mecanismos alternativos al plan han demostrado una racionalidad parcial. No es solo que algunas de las transformaciones discutidas ya en los años 80 (Dente *et ál.*, 1990) estén todavía inconclusas, sino que, incluso, muchas de ellas no han producidos efectos públicos importantes.

En los años 80 se teorizó la insuficiencia del plan urbanístico como instrumento para gobernar o simplemente orientar los procesos de transformación espacial y socioeconómica. En aquella época, la ciudad había abandonado definitivamente los instrumentos tradicionales de la planificación urbanística y afirmado la necesidad de proyectos parciales capaces de resolver complejos procesos locales. Empezó entonces una etapa de planificación ligada a documentos especiales, de tipo estratégico más que regulador, como el *Documento direttore del progetto passante* o el *Documento direttore delle aree dismesse*⁶, que se preocuparon más por liberar energías, áreas y actores que por construir un marco estructural y una visión para la ciudad del futuro⁷.

En los años 80 y 90 se llevó al extremo este modo de operar por proyectos especiales: se lo hizo una regla potente y se elaboraron

- 6 El primer documento hace referencia a la línea subterránea de tren que cruza la ciudad y conecta las líneas de ferrocarril del sureste con las del norte. El segundo se refiere a las áreas industriales abandonadas.
- 7 Quizás solo el *Documento direttore del progetto passante* estaba relacionado con la aplicación de un servicio ferroviario regional que constituía una versión de la intuición significativa de la ciudad-región de los años 70, y expresaba todavía una idea y una visión de la ciudad destinadas a invertir profundamente sobre el cambio.

potentes dispositivos retórico-argumentativos de apoyo, además de instrumentos regulatorios. Los orígenes de este modelo de construcción de la ciudad entre lo público y lo privado se remonta a fines del siglo XIX, cuando el municipio renunció a construir un patrimonio de áreas públicas para el desarrollo de la ciudad, así como a explotar el aumento de los valores fundiarios generado por el plan de urbanismo. Entonces, Milán es una ciudad en la cual, desde siempre, la planificación urbanística ha privilegiado los intereses individuales respecto a aquellos colectivos.

La lógica de la “urgencia” ha sido adoptada en tantas circunstancias y el debate público sobre la ciudad ha sido tan débil que en algunos casos este último se ha concretizado en concursos de ideas, pero sin salir de los servicios municipales, sino permaneciendo al interior de una visión autorreferencial y más bien poco democrática.

Móvil y fragmentada: Una condición de la democracia en riesgo

Un tercer y último aspecto que hay que discutir en relación al caso de Milán, respecto a los otros contenidos en este volumen, tiene que ver con la construcción colectiva y democrática de la ciudad. Desde el punto de vista de la movilidad, hace tiempo que Milán ya no es una ciudad ordenada y separada (Balducci, 2004 y 2005; Balducci y Fedeli, 2007; Balducci, Fedeli y Pasqui, 2008 y 2011). Como muchas ciudades contemporáneas que son un conjunto de flujos (Amin y Thrift, 2002), Milán y su región urbana también han conocido grandes transformaciones con las cuales espacios, funciones y habitantes se han reubicado, y, con ellos, el sistema de interrelaciones ligado al sistema social y económico. El resultado es una red de movilidad que tiene poco que ver con el modelo tradicional de desplazamientos, pero también perfiles de permanencia y de pertenencia difíciles de definir respecto a la noción de ciudadanía.

Nuevos y antiguos migrantes pasan cada día por la ciudad con ritmos e historias diversas (Martinotti, 1993; Pasqui, 2008; Provincia di

Milano y Politecnico di Milano-DiAP, 2006). Las tendencias demográficas de las últimas décadas, como se ha mencionado, nos hablan de un territorio en el cual un porcentaje importante de personas y familias ha salido de la ciudad central en búsqueda de una vivienda económica y de una mejor calidad de vida⁸. “Los estrechos márgenes del tema vivienda abren el camino a una ‘migración forzada’ que obliga cada año al 6% de la población milanese en edad entre 25 y 34 años a abandonar Milán para transferirse a una área situada en un radio de 20 a 60 km” (Ranci, 2005). En consecuencia, a Milán entran cada día cerca de 660 mil vehículos, mientras los pasajeros del transporte público son 1,6 millones (Provincia di Milano y Politecnico di Milano-DiAP, 2006).

El sistema de movilidad que se ha desarrollado en estos años señala una disolución de las jerarquías espaciales y de los modelos temporales (Manfredini, 2008). Se asiste a un fuerte incremento de la movilidad no sistemática, que actualmente representa casi la mitad de los desplazamientos, lo que señala cómo las relaciones entre Milán y los territorios de la región urbana se han vuelto mucho más dinámicas. Este cambio determina la congestión del transporte público, siempre sobrecargado y al mismo tiempo inadecuado para responder a los nuevos modelos de movilidad, y una cada vez más alta contaminación del aire, a pesar de la fuerte reducción de las emisiones industriales de los últimos años.

Hay también otros efectos menos visibles. La geografía política local ha vivido importantes transformaciones con el ingreso de los partidos nacidos después de “Tangentopoli”⁹, junto con la transformación de las sociedades locales. Los datos de las elecciones locales hablan de territorios cuya orientación política refleja las expectativas de los

8 Se trata de áreas nuevas, incluso de centros que continúan funcionando desde verdaderos nichos territoriales, desde una nueva polaridad de la transformación urbana y territorial, pero también económica y política (Provincia di Milano y Politecnico di Milano-DiAP, 2006).

9 El régimen de corrupción descubierto en Milán a inicios de los años 90 y que ha llevado a la cancelación de los partidos históricos, como la Democracia Cristiana y el Partido Socialista.

nuevos habitantes, pero también su connotación social. La movilidad de las personas permite a los territorios y a las ciudades especializarse para competir, lo que constituye tanto una causa como una estructura de oportunidades para los procesos de creciente especialización (Estèbe, 2008). Este es un proceso evidenciado también por Kunzmann (2008) a escala europea, y que tiene importantes consecuencias: las personas se ven obligadas a moverse cada vez más porque los territorios se especializan en las distintas funciones: habitación, tiempo libre, *shopping* y producción. Los territorios devienen en lugares de relaciones entre sistemas económicos que se mantienen solo gracias a continuos flujos y a barreras de acceso, y también como sistemas sociales relacionados pero, al mismo tiempo, separados.

Si las interdependencias económicas se fortalecen como consecuencia de la creciente especialización, mientras las locales y globales se vinculan inseparablemente, una creciente diferenciación social de los territorios puede producir efectos negativos sobre la cohesión social y territorial. Estèbe habla de la formación de “territorios clubes” en los cuales viven personas del mismo tipo, todos jóvenes o todos ancianos, todos pobres o todos independientes o jubilados, todos profesionales o empresarios, que terminan por producir fenómenos de aislamiento y antiurbanidad. La ciudad, por antonomasia, permite el encuentro y la diversidad. ¿Pueden la región urbana y sus territorios convertirse en lugares con agrupaciones iguales en los que los problemas y las demandas del diverso no tengan voz? El carácter relacional del espacio urbano, el espacio de la ciudad, se pierde cuando los individuos se encierran en sus casas y sus pequeñas comunidades y erigen setos, muros y señalética vial para defenderlas. En otras palabras, las agendas políticas locales corren el riesgo de simplificarse de manera peligrosa dejando fuera los asuntos urgentes, que pueden degenerar en imprevistos elementos de desestabilización.

¿En qué medida, la ciudad y la región urbana permanecen como una promesa (y una premisa) de urbanidad, convenidas como vehículos de socialización? Los datos sobre los estudiantes universitarios muestran que, si bien Milán ejerce todavía una fuerte capacidad de

atracción, las sedes universitarias descentralizadas, muchas de reciente institución, tienen también una buena capacidad de atracción. Hasta unos años atrás era solamente Milán el lugar donde se encontraba la oferta de estudios universitarios más amplia y de calidad; la tendencia actual de matricularse en la universidad más cercana tiene que ver mucho con el proceso que se ha mencionado: el descentramiento de algunas funciones urbanas estratégicas en territorios de alta especialización económica y social, que se presentan como alternativos a la ciudad central y, al mismo tiempo, inevitablemente imposibilitados o poco interesados, por la ausencia de interacciones complejas, en ocultar su condición menos conflictiva, en ofrecer una verdadera urbanidad. Al mismo tiempo, residir con la familia durante los estudios universitarios puede ser una elección para evitar los costos del transporte o de la vivienda, así como, también, el fruto de una elección que rechaza la ciudad central y se centra sobre lo local. Entonces, los conceptos de periferia y de centralidad —e incluso los de monocentrismo y policentrismo— se desintegran, o, mejor, se descomponen las interpretaciones posibles de la condición urbana y social.

Por otra parte, vivir en una región urbana en una condición de movilidad de este tipo produce una relación no unívoca con el territorio, en el tiempo y en el espacio. Se pertenece simultáneamente a varios territorios durante el día, la semana, la propia vida... También si en la primera perspectiva comentada se tiende a estar siempre más con sus afines y a buscar territorios que calcen justo, el carácter plural y variable de las relaciones con el territorio permanece ineludible.

Esta condición constituye una otra innovación importante. Las regiones metropolitanas como las de Milán se han vuelto elementos centrales desde ambas perspectivas, pero también problemáticos por la organización de la vida contemporánea; son lugares en los que, más que en otros, se presenta una nueva “cuestión urbana” (Donzelot, 2006). Si bien la atención está enfocada principalmente en los cambios territoriales, sociales, políticos y económicos que se están produciendo (Hall y Pain, 2006; Ross, 2009), hay también una preocupación relativamente creciente por el tema de la gobernabilidad y de la democracia local

(Sassen, 2008; Frug y Barron, 2008; Frug, 2002; Healey, 2007; Mongin, 2009).

No se encuentra mucha innovación en el ejercicio de la democracia y en el proceso de las tomas de decisión. La interterritorialidad, las relaciones complejas y el translocalismo son las condiciones que caracterizan estas nuevas formas de ciudad (Paasi, 1999; Frug, 2002; Amin, 2004; Rosanvallón, 2008), a las cuales no corresponden modelos institucionales y políticos. Las formas particulares e intermitentes de la ciudadanía en la Milán de hoy no encuentran un equivalente en términos de formas de gobierno, de democracia urbana o aun de debate, proyectos y políticas en la dimensión de la región urbana. Así, el territorio urbano actual se enfrenta a límites de democracia, eficacia y operatividad con grandes dificultades para solucionar problemas que son claramente del nivel metropolitano y que sobrepasan algunos asuntos tradicionales, como los de la autoridad de gobierno, la territorialidad y la ciudadanía.

Así, Milán continúa pensándose solamente al interior de los propios límites administrativos, aunque al nivel de la provincia se haya tratado de construir una perspectiva metropolitana, fundada sin embargo en una definición no oficial del área metropolitana.

*Razones sin resolver en el paisaje de la modernidad:
Una ciudadanía con horizonte limitado*

La atracción y la expulsión de la población eran ya en el siglo pasado una característica de Milán, ciudad industrial pero también terciaria, con numerosas pequeñas y medianas empresas fuera de sus límites administrativos, con un sistema de relaciones complejas en el territorio regional centrado en la ciudad principal, pero también con un sistema de relaciones entre esta y los centros urbanos menores de alrededor, con los cuales Milán siempre ha tenido una conexión de contigüidad social, económica y territorial.

Sin embargo, hasta los años 60, este sistema de relaciones no encontró una respuesta a nivel de gobierno del territorio, cuando se

experimentó un nivel de planificación intermunicipal. El plan intermunicipal de Milán, promovido de manera voluntaria desde las administraciones municipales del cinturón urbano con el propósito de experimentar nuevas formas de cooperación territorial, se fundaba en la hipótesis de Milán como ciudad-región, pero solo en parte logró renovar el debate y las políticas locales, además del marco institucional.

Lo que en la búsqueda del nivel justo o del mejor “territorio del plan” ha sido hasta hoy esencialmente un fracaso hace que la región urbana de Milán siga estando centrada sobre sí misma y siendo incapaz de explotar las potencialidades de una ciudadanía flexible y plural como la descrita anteriormente. En Milán, como en otras ciudades europeas, en las últimas décadas la idea de urbanidad ha sido profundamente cambiada, pues se han revelado nuevos interrogantes sobre el rol que desempeña la ciudad, sobre los recursos que logra movilizar y sobre las respuestas que puede dar frente a los desafíos con los cuales se encuentra, debido a los profundos procesos de transformación en curso.

Hasta hoy, las respuestas que se han dado en Milán parecen poco satisfactorias como resultado de los comportamientos de los ciudadanos, muchos de los cuales se han ido de la ciudad en estos años, haciendo ejercicio de su derecho de *exit*, junto con el de *voice*. Solo las elecciones locales han consagrado un cambio político que representa un hecho histórico, con la elección después de 20 años de un candidato de la coalición de izquierda. La insatisfacción de los habitantes y las expectativas con respecto a la ciudad son parte importante en la realización de este verdadero “evento”, celebrado con una gran fiesta en el punto más central de la ciudad, la plaza del Duomo. La presencia de muchas personas que trabajan en Milán pero que no han votado –porque no residen– sería un elemento para analizar con mucha atención. También constituye una señal nueva el hecho de que, el primer día después de las elecciones, el neoalcalde haya continuado festejando, pero no en el centro, sino con los propios electores en uno de los distritos más desfavorecidos de la “periferia” de la ciudad.

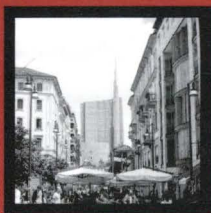
Bibliografia

- AA.VV. (2005). *Milano, nodo della rete globale*. Milán: Bruno Mondadori.
- Amin, A. (2004). "Regions unbound: Towards a new politics of place". *Geografiska Annaler. Series B: Human geography*, Vol. 86, N.º 1: 33-44.
- Amin, A. y N. Thrift (2002). *Cities: Reimagining the urban*. Nueva York: Polity Press.
- Bagnasco, A. (1999). *Tracce di comunità*. Boloña: Il Mulino.
- Balducci, A. (2004). "Milano dopo la metropoli. Ipotesi per la costruzione di un'agenda pubblica". *Territorio*, N.º 29-30.
- Balducci, A. (2005). "Una visione per la regione urbana milanese". En *Milano, nodo della rete globale*, AA.VV. Milán: Bruno Mondadori.
- Balducci, A. y V. Fedeli (eds.) (2007). *I territori della città in trasformazione: Tattiche e percorsi di ricerca*. Milán: Franco Angeli.
- Balducci, A., V. Fedeli y G. Pasqui (eds.) (2008). *In movimento. Confini, popolazioni e politiche nel territorio milanese*. Milán: Franco Angeli.
- Balducci, A., V. Fedeli y G. Pasqui (2011). *Strategic planning for contemporary urban regions. City of cities: A project for Milan*. Aldershot: Ashgate.
- Boeri, S., A. Lanzani y E. Marini (1993). *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi, immagini della regione milanese*. Milán: AIM/ Abitare Segesta Cataloghi.
- Bolcan Goldstein, M. y B. Bonfantini (2007). *Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*. Milán: Franco Angeli.
- Bonomi, A. y A. Abruzzese (eds.) (2004). *La città infinita*. Milán: Bruno Mondadori.
- Dente, B. (2005). "Governare l'innovazione". En *Milano, nodo della rete globale*, AA.VV.: 313-335. Milán: Bruno Mondadori.
- Dente, B., L. Bobbio, P. Fareri y M. Morisi (1990). *Metropoli per progetti*. Boloña: Il Mulino.
- Donzelot, J. (2006). *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues?* París: Editions du Seuil.

- Estèbe, P. (2008). *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*. París: PUF.
- Frug, G. (2002). "Beyond regional government". Ponencia discutida en el Multi-Disciplinary Workshop on Urban Research and Policy, Harvard. Disponible en <http://goo.gl/M35Dh>.
- Frug, G. y D. J. Barron (2008). *City bound. How states stifle urban innovation*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Hall, P. y K. Pain (eds.) (2006). *The polycentric metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*. Londres: EarthScan.
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Kunzmann, K. (2008). "Futures for European space 2020". *Journal of Nordregio*, Vol. 2, N.º 8: 12-21.
- Manfredini, F. (2008). "I nuovi territori del movimento nella regione urbana milanese". En *In movimento. Confini, popolazioni e politiche nel territorio milanese*, A. Balducci, V. Fedeli y G. Pasqui (eds.). Milán: Franco Angeli.
- Martinotti, G. (1993). *Metropoli*. Boloña: Il Mulino.
- Mongin, O. (2009). "Introduction. Quelle reconfiguration territoriale? Quelle reconfiguration démocratique?". *Esprit*, N.º 6: 60-69.
- Paasi, A. (1999). "Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows". *Geopolitics*, N.º 3: 69-88.
- Pasqui, G. (2008). *Città, popolazioni, politiche*. Milán: Jaca Book.
- Provincia di Milano y Politecnico di Milano-DiAP (2006). *La città di città. Un progetto strategico per la regione urbana milanese*. Milán.
- Provincia di Milano y Politecnico di Milano-DiAP (2009). *Progetto Strategico Città di Città, per una nuova cultura di governo della regione urbana milanese*. Milán.
- Ranci, C. (2005). "Problemi di coesione sociale a Milano". En *Milano, nodo della rete globale*, AA.VV.: 265-300. Milán: Bruno Mondadori.
- Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. París: Editions du Seuil.
- Ross, C. L. (2009). *Megaregions: Planning for global competitiveness*. Washington, D. C.: Island Press.

- Rullani, E. (2004). "La città infinita: Spazio e trama della modernità riflessiva". En *La città infinita*, A. Bonomi y A. Abruzzese (eds.): 65-93. Milán: Bruno Mondadori.
- Sassen, S. (2008). *Territory, authority, rights: From Medieval to global assemblages*. Princeton: Princeton University Press.

Este libro se terminó de
imprimir en noviembre de 2012
en la imprenta V&M Gráficas
Quito, Ecuador



Como consecuencia de la rápida urbanización, los rasgos de las ciudades han cambiado de una manera significativa en todo el mundo. Sin embargo, en Europa el proceso de expansión de la ciudad ha cambiado muy poco el papel de referencia que la parte 'histórica', incluyendo en esta noción también la ciudad del siglo XIX, desarrolla como centro no solamente en el imaginario colectivo pero también como lugar en donde se mantienen la mayoría de las principales actividades de gobierno, económicas y culturales. Los procesos históricos que explican la construcción de la ciudad en Europa no han cambiado la esencia de la estructura espacial en la cual se funda, tampoco el sistema de ciudades que desde siempre conforma el espacio del continente y que, de una manera, están en la base de la misma existencia de Europa.

En esta perspectiva, los textos que el libro presenta analizan los cambios que se han dado en diversas ciudades europeas en las últimas décadas destacando como, aún siguiendo trayectorias diferentes, la ciudad histórica sigue representando el principal elemento de la centralidad urbana.



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos