

LAS CIUDADES DEL FUTURO Y LA POLITICA REGIONAL

FERNANDO DE TERÁN

Catedrático de Urbanística y Ordenación Territorial de la Universidad Politécnica de Madrid

El análisis de los conjuntos de datos disponibles, que permite acercarse a la comprensión de la naturaleza actual de los problemas urbano-territoriales en la Comunidad Económica Europea, revela la existencia de casos en los que los problemas de una región no están directamente relacionados con los problemas de sus ciudades principales, sino que se localizan dispersamente en las localidades pequeñas de ese territorio.

Sin embargo, puede decirse que estos son casos menos frecuentes y que, por el contrario, lo que aparece mucho más frecuente, es la estrecha interrelación entre los problemas de los grandes centros urbanos y los problemas regionales, de tal modo que la mayor parte de los problemas detectados en principio con carácter regional, tienen su principal manifestación como problemas urbanos, e incluso, a veces su origen en ellos. Del mismo modo se ve que ciertos problemas muy característicamente urbanos, tienen una inseparable dimensión regional, porque son la consecuencia a nivel local, de procesos generales de reestructuración económica y espacial. Está claro que los problemas de declive urbano, por ejemplo, que se manifiestan en pérdida de población y empleo en las ciudades, y en concentración espacial de conflictos sociales, económicos y ambientales en ellas, tales como pobreza, deterioro físico y obsolescencia infraestructural, no pueden ser considerados ignorando su repercusión en amplios territorios externos ni independientemente de lo que ocurre en esos territorios. Por eso, los problemas propios de las ciudades que tradicionalmente quedaban al margen de la preocupación directa de las políticas regionales, ocupadas exclusiva o preferentemente de las disparidades interregionales, han ido adquiriendo otra dimensión, abriendo nuevos campos de incidencia a esas políticas regionales.

En efecto, constataciones como la de que «más de la mitad de la población de la Comunidad vive en las mayores áreas urbanas y que, por tanto, en cierto sentido, los problemas de los países de la Comunidad son los problemas de las áreas urbanas», contenida en un conocido Informe (1), sirven de apoyo a la creciente demanda de que tales problemas sean tratados dentro de las políticas regionales, mediante la integración en los programas regionales, de los instrumentos existentes en las políticas urbanas de los países comunitarios. Las ciudades aparecen cada vez más, como necesitadas de una atención especial dentro de la concepción de la política regional, en su doble condición de receptoras directas de ciertas medidas de política urbana que están inevitablemente ligadas a una repercu-

sión regional, al mismo tiempo que como elementos activos de apoyo para la eficacia de otras medidas no directamente referidas a ellas, sino al hinterland regional. Todo lo cual parece confirmar que resulta no sólo oportuno, sino claramente necesario, incluir en una reflexión general sobre el futuro de la política regional comunitaria, una consideración específica de la problemática urbana actual, de su previsible evolución y de su inserción en el contexto de los problemas de gestión del territorio, que se plantean en relación con el desarrollo de los objetivos políticos regionales de la Comunidad.

Todos los países de la Comunidad son actualmente herederos de redes urbanas elaboradas históricamente, que han experimentado y siguen experimentando importantes transformaciones. Si bien en cada país tienen características específicas propias, los procesos de transformación son parecidos. Estos tienen causas semejantes, en realidad de carácter universal, al menos en los países industrializados, aunque pueden distinguirse situaciones diferentes, correspondientes a etapas más o menos evolucionadas. En términos generales puede hablarse de historias urbanas comunes, aunque no simultáneas. El largo período de crecimiento de la población urbana, que acompañó al proceso de industrialización y de posterior terciarización, produjo aumentos en casi toda la red, pero especialmente una gran concentración en las ciudades mayores. Especialmente, como es bien sabido, las décadas de los 50 y 60, se caracterizan por el fuerte crecimiento de la población urbana y de las grandes ciudades. Ese momento se corresponde con un desarrollo económico cuantitativo, dirigido por las economías de escala: grandes industrias y grandes ciudades. Pero a ello está sucediendo desde los años 70 una nueva situación en la cual las grandes ciudades y áreas metropolitanas pierden población en función de movimientos espontáneos de descentralización a partir de ellas, dando lugar a un crecimiento importante de las ciudades medias y a la formación de amplias periferias suburbanas en los alrededores de las áreas metropolitanas. Ello se corresponde con una reestructuración económica en la que las economías de escala ya no regulan el comportamiento de la industria. El espacio económico y el espacio urbano entran en una nueva etapa.

Como es sabido, a nivel universal estos procesos de desconcentración urbana espontánea, empiezan a ser advertidos en los países más industrializados, Estados Unidos y Gran Bretaña, en los primeros años de la década de los 70, si bien algunos autores habían anticipado su posibilidad algunos años antes (2) (3) como modelos futuros de desarrollo urbano. Pronto serán estudiados y caracterizados como una tendencia global (4) y como un nuevo estadio del proceso de urbanización (5). Para algunos analistas se trataba de la aparición de una nueva organización espacial para la sociedad post-industrial.

Desde entonces, el proceso se ha ido extendiendo, habiéndose podido comprobar en Europa, con carácter bastante general ya en 1980 (6), el hecho de que el crecimiento se detenía en las ciudades de antigua industrialización, y se incrementaba en las regiones con naciente dominio del sector terciario y en la periferia de las áreas urbanas y metropolitanas, aparentemente en busca de ventajas ambientales y residenciales. Durante los años 70, la mayoría de los países de la CE habían iniciado el proceso, con importantes alteraciones de las pautas tradicionales de localización de población y empleo. La dispersión centrífuga de la población, junto con la desindustrialización de los núcleos centrales urbanos o dispersión centrífuga de las actividades productivas hacia las coronas metropolitanas, estaban

produciendo una importante reestructuración espacial y sectorial, a partir de las ciudades y áreas metropolitanas de los países más industrializados, las cuales entraban en decadencia y deterioro. La situación era más compleja en los países europeos de menor industrialización, en los que se han reducido las tasas anteriores de crecimiento urbano, pero no han desaparecido las tendencias a la concentración.

Por eso, si antes pudo afirmarse que la situación dominante en la CE era de «descentralización absoluta» (crecimiento de las regiones urbanas debido únicamente a crecimiento de la corona exterior con pérdida de población en el núcleo) al considerar el conjunto inicial de países comunitarios (7), la situación de conjuntos es diferente hoy, con la Comunidad ampliada precisamente con países de industrialización más joven. La complejidad de esa situación queda bien reflejada en un reciente informe de la Comisión de las Comunidades Europeas:

«Existen vigorosas fuerzas en acción que están presionando hacia el cambio. Existen primero, fuerzas de descentralización conduciendo a un movimiento hacia fuera de población y empleo y una difusión de actividad urbana sobre áreas mucho más amplias que nunca anteriormente. Existen, en segundo lugar, fuerzas de desindustrialización, conduciendo a la pérdida de empleo en manufacturas y tareas relacionadas con ellas, en muchas de las más antiguas regiones industriales de Europa; éste ha sido también uno de los mayores problemas en las crecientes ciudades de España. Esto tiene una manifestación particular, a la que no se ha dado antes amplio reconocimiento, en las ciudades portuarias. La tercera fuerza, todavía importante en las regiones menos desarrolladas de Europa, y extendida en Grecia, sur de Italia, mucho de España y Portugal y partes de Irlanda, es la industrialización de la agricultura y el despoblamiento de las regiones rurales. La cuarta está en los cambios producidos en las formas de mercado con la creación del Mercado Común y el cambio resultante en la periferalización dentro de Europa. Estas fuerzas pueden interactuar y lo hacen. Así, algunas regiones rurales en proceso de despoblamiento, se han beneficiado de la descentralización. En algunas partes de la Comunidad todas las fuerzas han actuado negativamente y en conjunto. Estas fuerzas para el cambio significan que las ciudades en general, tienen nuevas funciones y que las funciones de las ciudades individuales están cambiando muy rápidamente. Las funciones de algunas se han reducido grandemente y las de todas serán transformadas» (8).

Coexisten pues diversas situaciones en este proceso dentro de la Comunidad, dadas las etapas diferentes en que se encuentran los países e incluso las regiones. «El cambio de las ciudades de ser imanes de crecimiento a ser focos de declive, está íntimamente asociado con la transición desde un pasado industrial a un futuro post-industrial», dice el mismo informe que acaba de ser citado. Por eso, el cambio no puede empezar a manifestarse significativamente mientras continúa el proceso de desarrollo industrial, ya que durante éste, lo característico sigue siendo el movimiento de concentración en los lugares de mayor potencial económico, con vaciamiento de los de menor. Una primera valoración de conjunto de esa situación, ha podido hacerse utilizando como unidades de análisis las regiones ur-

banas funcionales, como ya es habitual en los trabajos de la Comisión de las Comunidades Europeas (*). De ese modo, el Tercer Informe Periódico de la Comisión, señala:

«En total aproximadamente el 55% de las regiones urbanas funcionales de la Comunidad ampliada queda subsumida en la categoría con población decreciente, en tanto que el 45% pertenece a la segunda categoría de las regiones urbanas en expansión. Un análisis de la información disponible demuestra, por una parte, que es muy variable la intensidad de los problemas que se puede registrar con tendencias demográficas similares, y por otra, que con una intensidad de los problemas similar en diferentes ciudades, se pueden observar a su vez frecuentemente evoluciones demográficas completamente distintas. (...) Concentrando la atención sobre el tercio de regiones urbanas funcionales que se perfila invariablemente cada vez que se aplican diversos tipos de análisis para abordar la multiplicidad de problemas, el cuadro resultante es el siguiente: alrededor de tres quintas partes de estas regiones urbanas se caracterizan por fenómenos de decadencia y procesos de deterioro, mientras que los dos quintos restantes se distinguen por sus problemas específicos de crecimiento, siendo a su vez necesaria una diferenciación según la situación geográfica. Las regiones urbanas con problemas de crecimiento se encuentran casi exclusivamente en la periferia meridional y occidental de la Comunidad. En cambio, las regiones urbanas con fenómenos de decadencia se encuentran sobre todo en zonas de estructura industrial obsoleta, incluidas determinadas ciudades portuarias del norte de la Comunidad, con especial concentración en el Reino Unido» (9).

Es clara pues la diversidad de situaciones dentro del proceso de desconcentración, pero también parece bastante clara la correspondencia de la misma con la etapa en la evolución dentro del proceso de desarrollo industrial. En ese sentido, parece generalizable, con matizaciones nacionales, el juicio de Peter Hall referido al caso español:

«En España, intuyo que el cambio no hace más que iniciarse. Durante gran parte de los años 50 y 60 España tenía todas las características de un país de reciente industrialización y esos países se caracterizan por un movimiento continuo del campo hacia las ciudades. Pero durante los años setenta España alcanzó progresivamente la situación de un sistema industrial avanzado y es en este momento que se debe producir un cambio de la centralización hacia la descentralización» (10).

Quizá la situación española actual no vaya tan deprisa. Los estudios de la Comisión de la CEE nos colocan siempre a medias, con un declive incipiente en ciudades de antigua industria, pero mayo-

(*) Definidas inicialmente como es sabido por Peter Hall y Dennis Hay (1980) a efectos comparativos, han sido adoptadas para medir situaciones dispares y para intervenciones políticas. Las FURs (Functional Urban Regions), or RUFs en la versión española de los documentos comunitarios, son áreas metropolitanas o ciudades expandidas con población superior a 330.000 habitantes, de los cuales 200.000, al menos, viven en un corazón urbano con 20.000 puestos de trabajo por lo menos, al cual se desplazan diariamente a trabajar los habitantes de las áreas que lo rodean. Actualmente hay 229 RUFs en la Comunidad.

ritariamente con problemas aún de crecimiento urbano más que de declive: «La descentralización de la población y empleo observada en todos los países de la Comunidad, excepto en Grecia, parte de España, Portugal e Italia»... «Muchas ciudades españolas están pasando de la fase de manufactura pesada, directamente a una economía dominada por los servicios. Madrid es un caso clásico de ello. Bilbao, de otro lado, como epicentro de la primera industrialización española, ha fallado en adaptarse a la segunda ola de industrialización» ... «Bilbao exhibe ahora, muchos de los síntomas clásicos de las ciudades declinantes y Gijón y Avilés parecen estar moviendo en esa dirección» (11). Otros estudios nacionales permiten una visión más completa, cuyos rasgos fundamentales son la paralización del crecimiento de las grandes ciudades en la segunda mitad de la década de los 70 y crisis del sistema industrial de base urbana con desmantelamiento de una parte de la estructura productiva de áreas de antigua industrialización (12).

Nada hay que pueda hacer pensar que los países menos industrializados en Europa no vayan a sufrir las tendencias generales ya manifestadas en los que les han precedido en la industrialización. Aunque, eso sí, la diferente personalidad de las ciudades individualmente consideradas y las condiciones naturales de sus entornos inmediatos, pueden dar lugar a modos peculiares de manifestarse formalmente la nueva organización espacial. No está claro cómo pueden afectar a las tendencias dispersoras de la urbanización, cierta aridez del paisaje y la tradición mediterránea de la ciudad compacta. Pero esto es anticipar aspectos de morfología urbana, que serán considerados más adelante.

En cambio, lo que si procede considerar en este momento es la relación del proceso de desconcentración con los problemas de declive urbano que lo están acompañando. Porque la pérdida de población y empleo es la manifestación visible de una pérdida de protagonismo en la organización de las actividades humanas por parte de las ciudades, una pérdida de la oferta de ventajas para el asentamiento de esas actividades, que las había venido caracterizando desde hace al menos dos siglos. Y ello no ocurre impunemente. Si las ciudades dejan de ofrecer condiciones adecuadas para la localización de esas actividades, dejan de ofrecer condiciones económicas de subsistencia a sus habitantes y estos las abandonan. La pérdida de población y empleo va entonces seguida de la aparición de ciertos problemas sociales, económicos y ambientales, tales como altos niveles de desempleo y pobreza, deterioro de la edificación y obsolescencia del sistema de infraestructuras urbanas, segregación social y agobio fiscal.

Por lo tanto, si es cierto que estamos entrando en una nueva fase del proceso histórico universal de la urbanización, caracterizado por un nuevo modelo descentralizado de asentamiento, parece deducirse de lo anterior, que la transición a dicho modelo, desde el actualmente dominante formado en los últimos siglos, no podrá hacerse sin graves problemas derivados de la necesidad de tratar adecuadamente la reutilización de muchos espacios urbanos actuales que quedarían infrutilizados o sobrantes. En ese sentido, constituyen alarmantes ejemplos sobre los que se ha llamado la atención, la evidente degradación de espacios urbanos interiores en algunas grandes ciudades norte europeas y americanas, entre las que se encuentra el paradigmático caso de Nueva York, con abandono masivo de viviendas, destrucción de barrios enteros y grave deterioro de condiciones sociales. Estos problemas sucederían entonces a aquellos de signo contrario de la fase anterior, en la cual la preocupación dominante de las políticas urbanas era la imposibilidad de preparar espacio urbano adecuado-

mente acondicionado para absorber la demanda generada por el crecimiento concentrado. La cuestión estaría en poder evitar el abandono de un patrimonio urbano que ha sido organizado bajo unos supuestos muy diferentes a los que ahora parecen definir las tendencias en curso.

Pero si lo que se trata de identificar en este momento es el conjunto de las líneas tendenciales que caracterizan a la evolución actual, para tratar de hacer una aproximación a la situación futura de las ciudades, parece lógico que esa identificación no se quede en la descripción de esa tendencia sino que trate de profundizar en su explicación y en la indagación de sus causas.

A este respecto cabe señalar que algunos de los trabajos citados no son puramente descriptivos, sino que ofrecen también aproximaciones explicativas. Es lógico que un fenómeno de la trascendencia que estamos viviendo, esté siendo estudiado y analizado para aumentar su conocimiento y comprensión, por lo que existe ya una literatura relativamente extensa, producida a su alrededor. Pero la extraordinaria complejidad del proceso y la multilateralidad de sus causas hace difícil todavía distinguir claramente en muchos de los rasgos del proceso, lo que hay en ellos de causa o de efecto.

Una primera interpretación bastante generalizada es la que ve el actual proceso como final de un segundo ciclo histórico del proceso de industrialización. El primer ciclo habría correspondido a la vinculación de la industria al carbón y al acero y habría terminado con la extensión del ferrocarril que permitió la liberalización geográfica respecto a la localización de las materias primas. Con ello se habría iniciado el crecimiento industrial de las grandes ciudades, como segundo ciclo dentro de una reorganización general del proceso productivo en el espacio ahora se estaría produciendo el final de ese segundo ciclo, con la aparición de nuevas tecnologías deslocalizadoras que permiten nuevas formas de producción y de organización territorial.

Una explicación global de gran brillantez en su exposición sintética, es aquella que realiza Castells, poniendo en relación la nueva problemática urbana, con todo el proceso de reestructuración económica y reorganización territorial que está teniendo lugar en las sociedades capitalistas avanzadas en el momento actual, que considera como salida de la crisis (13). En términos muy generales, la reestructuración económica apoyada en el dinamismo de la pequeña y mediana empresa, se inserta en medio de una revolución tecnológica centrada en la información y en un cambio sociocultural centrado en la prioridad de los valores privados sobre los públicos. La internacionalización de la economía, la diferenciación intersectorial en ritmos y formas de crecimiento, tanto en la industria como en los servicios, la reducción del sector público, la extensión de los nuevos sistemas de información que permiten superar la necesidad de contigüidad espacial y facilitan la deslocalización, fragmentación y dispersión de las actividades funcionales, el cambio en la estructura familiar y la evolución de los modelos culturales de valoración del espacio, son algunos de los hechos fundamentales que el citado autor identifica interactuando en una compleja relación de causas y efectos generales con inmediata repercusión en la reorganización de la propia ciudad.

En primer lugar aparece claro, pues, el papel fundamental que juega la transformación estructural del sector secundario, que se traduce en una importante reducción del número de puestos de trabajo en la industria, sin pérdida global de la capacidad productiva, así como en su relocalización espacial. Esta se caracteriza por la búsqueda de emplazamientos nuevos fuera de la ciudad, para obtener mejo-

res condiciones de instalación, accesibilidad y funcionalidad general del entorno, sin problemas de saturación. Ello es posible ahora gracias a la fragmentación en fases de antiguos ciclos productivos unitarios y a la variación de las características de las unidades de producción. Estas, en busca de competitividad económica, disminuyen su talla y redefinen sus estrategias, que ya no conducen a la concentración, por la ausencia de oferta de economías de escala, ligadas a la aglomeración espacial, para numerosas ramas de la industria.

Con la evolución de los servicios ocurre algo parecido, aunque la situación es menos contundente pues el importante crecimiento experimentado por el número de puestos de trabajo, ha seguido pautas simultáneas, aunque no equivalentes, de difusión y concentración durante las dos últimas décadas. Si bien se constata un aumento considerable de empleos terciarios fuera de las ciudades y áreas metropolitanas a partir de 1970, y una pérdida dentro de ellas, también aparece clara una tendencia a la alta concentración de actividades raras y servicios especializados (oficinas públicas y privadas, comercio y diversión) en escasos puntos reducidos que suelen coincidir con los centros de las ciudades o áreas próximas a ellos. No obstante hay que señalar la importancia que tiene también, en este proceso de desconcentración urbana, la evolución de las formas de distribución de bienes y servicios. Las nuevas formas comerciales que eliminan cada vez la necesidad del contacto personal con el vendedor, la selección previa del producto o la discusión del precio, ponen en cuestión la razón de ser del mercado tradicional que era uno de los principales agentes de animación social del centro urbano.

El otro factor fundamental que actúa a favor de la dispersión de la población es el cambio experimentado por las apetencias sobre las características del marco físico de la vida cotidiana.

La oposición de la «ciudad jardín» a la ciudad compacta tradicional, es un viejo debate que ha venido llenando más de un siglo de la cultura urbanística universal. En la práctica ha llevado al ensayo planificado de formas de urbanización de baja densidad con utilización masiva de la vivienda unifamiliar como tipología fundamental, acompañada del pequeño jardín privado. Pero con independencia de que dichos ensayos se hayan convertido en muchos países en partes importantes de sus ciudades, la aspiración a la casa propia individual, parece formar parte de una tendencia universal mantenida a lo largo de los tiempos, con raros momentos de decaimiento. Si a ella se une la exaltación de los valores de un cierto contacto con lo natural y la percepción de la ciudad como medio opresivo y ambientalmente deteriorado, no es raro que se produzca una valoración generalizada de la vivienda individual suburbana como modelo ampliamente preferido.

Pero ese modelo de vivienda va inseparablemente unido a todo un entorno, a un marco físico diferente al urbano, puesto que responde a un estilo de vida que la ciudad tradicional, al menos ella sola, no puede proporcionar.

Por supuesto que todo ello no se plantea en los términos de un verdadero retorno a la naturaleza. Los movimientos de inserción real en lo rural constituyen un fenómeno paralelo pero enormemente minoritario en comparación con el que da lugar a esos espacios periurbanos, caracterizados por un alto grado de satisfacción de muchas necesidades que el campo, el sólo, tampoco proporciona. Lo singular, e históricamente nuevo, es que se trata de una nueva forma de urbanización en la que no se renuncia a los servicios completos de que se disponía en la ciudad, tales como agua corriente, al-

cantarillado, electricidad, recogida de basuras, servicios de seguridad y de incendios, escuela, comercio, buena accesibilidad a zonas deportivas, de cultura, de diversión, y por supuesto, al empleo. Pero a ello se une el disfrute del jardín privado, de un ambiente libre de los estragos de la aglomeración, y de la cómoda utilización del automóvil.

Esta nueva forma de espacio urbano que, como es sabido, era característica de Inglaterra y Estados Unidos, y en menor medida de algunos otros países europeos, se ha extendido de modo importante en las últimas décadas, con realizaciones especialmente logradas en el Reino Unido, Holanda, Alemania y los países Escandinavos. En Francia la construcción mayoritaria de edificios de vivienda colectiva, característicos de las operaciones de reconstrucción en la postguerra y de los «grandes ensembles» inspirados en el modelo de ciudad racionalista de la Carta de Atenas, empezó en 1976 a ser sobrepasada en número de unidades, por la construcción de casas individuales, llegando en seguida (1978) a alcanzar el 60% del total.

En dicho país, este proceso, que cronológicamente, coincide con la eclosión de los grandes centros comerciales «a la americana», llegó a constituir una seria preocupación política por la forma espontánea y explosiva con que se generalizó. La ocupación indiscriminada del suelo, la formación de amplias suburbanizaciones mal estructuradas y mal equipadas, la violenta transformación de los pueblos pequeños, todo ello fuera de las áreas sometidas a planificación y al margen de los instrumentos de control tan laboriosamente perfeccionados por la política urbanística, llevó al Ministerio del Medio Ambiente francés, al estudio del fenómeno. La Comisión encargada produjo en 1979 un *rapport* que más bien parece un auténtico alegato en favor de lo que se considera en dicho texto como «la reconquista del espacio»:

«El gran hecho nuevo de este último cuarto de siglo es, en efecto, que liberadas de numerosas constricciones, las aspiraciones tienden progresivamente a darse libre curso, especialmente en la relación del individuo con el espacio. Parece que este movimiento está actualmente contenido por una multitud de factores complejos: exceso de centralización, disparidades salariales, inercia administrativa, entre otros. Pero esto no es probablemente más que un retraso de encendido. Ya se abren paso las tendencias al estallido de las aglomeraciones saturadas y a la creación de nuevos complejos urbano rurales» (14).

En España, a pesar de una legislación urbanística poco propicia para facilitar el desarrollo de las formas periurbanas, se había venido viendo desde hace años la extensión de la vivienda unifamiliar en los alrededores de las grandes ciudades y en ciertas áreas intermedias, si bien no se conocía el alto grado de polarización de las apetencias sociales hasta que lo ha mostrado una reciente e interesante encuesta a nivel nacional. De ella se deduce, como dicen sus conclusiones, que existe hoy en este país «un modelo universal de vivienda ideal concretado en la tipología individual especialmente suburbana», con una paralela repulsa hacia las tipologías colectivas y un escaso interés por las viviendas antiguas ya que «el auge de la restauración no parece haber trascendido hasta las capas más amplias de la sociedad que por ahora aspiran a una vivienda nueva de los alrededores, en la que se sientan a salvo de la ciudad que los oprime». (15).

Ciertamente que en todos los países europeos, pueden encontrarse experiencias bien conseguidas de rehabilitación de fragmentos urbanos antiguos, y que también es cierto que existen retornos a la ciudad por parte de habitantes decepcionados del ambiente periurbano y deseosos de un verdadero medio urbano de calidad. Pero nada de ello hace, por ahora, que las tendencias dejen de ser mayoritariamente expansivas. Lo cual parece conducir a que el futuro panorama urbano europeo general tiende espontáneamente a configurarse en gran medida en forma de urbanización diluida, desparramada por el territorio, alrededor de los nódulos de concentración que seguirán siendo las ciudades actuales grandes, medianas y pequeñas que, evidentemente, no van a desaparecer, y en formas que no tienen por qué ser iguales a las adoptadas desde hace tiempo por los típicos suburbios americanos. De hecho, esos nódulos están constituyéndose ya como elementos estructuradores de esos nuevos entes urbanos territoriales que se extienden diluidamente por el territorio. En Alemania Occidental, Inglaterra, Bélgica, Holanda y norte de Francia están jugando ya ese papel. En los casos más evolucionados, se ha pretendido presentar esta situación como una nueva madurez, como el nuevo equilibrio del período post-industrial. En el extremo, se trata de un modelo bien definido teóricamente desde los años 70, especialmente en la literatura anglosajona. La *ciudad región* se caracteriza precisamente por un policentrismo no jerarquizado sino complementario. Varios centros, no necesariamente grandes de potencial semejante, funcionalmente especializados, están intensamente interconectados a través de una alta movilidad, lo que confiere a la ciudad región su cualidad altamente dinámica. La noción de centralidad única ha desaparecido. La jerarquía se ha disuelto. La forma se ha hecho fluida. (16) (17) (18).

Desde entonces, el modelo teórico no ha hecho más que tomar cuerpo en la realidad, ayudado por la posterior evolución tecnológica de los sistemas de información que facilitan la conexión inmediata a distancia permitiendo la deslocalización obligada de las actividades.

La *política regional*, entendida como conjunto de acciones encaminadas a resolver problemas estructurales de un territorio concreto, así como a eliminar o disminuir las diferencias de desarrollo y nivel de vida existentes entre territorios distintos, es históricamente anterior al nacimiento de la Comunidad Económica Europea y en muchos de los países que la componen, había experiencias anteriores de tal actividad.

Las experiencias más antiguas resultaban del encuentro entre un marco ideológico y doctrinal imbuido de ideas igualitaristas y ambientalistas, que propugnaba la armoniosa relación entre hombre y naturaleza, con las respuestas pragmáticas a los problemas del desarrollo económico territorialmente desequilibrado, y sus secuelas de pobreza, marginalidad y paro. Una manera antigua y frecuente de expresar formalizadamente esas intenciones y de programar esas respuestas era la *planificación regional*, a través de la cual se intentaba una referenciación espacial de medidas económicas y sociales. En algún país, esta planificación regional tenía muy en cuenta los problemas urbanos y ofrecía un alto grado de coherencia con la *planificación urbana*, como ocurría en el caso de Inglaterra casi desde principios de siglo, pero especialmente después de la crisis del 29. Se inició entonces la tradicional actitud desconcentradora de la política regional británica que dió lugar a la singular experiencia de creación de las ciudades nuevas. La planificación urbana restrictiva y desconcentradora también, se imbricaba en la planificación regional que, a su vez, surgía de consideraciones económicas. Ya des-

de el famoso informe Barlow de 1940, los principales problemas de desempleo en las regiones deprimidas y el exceso de concentración perturbadora en las grandes ciudades, eran vistos como aspectos complementarios de un mismo tema.

Pero esta situación no era la habitual. Lo corriente era que por un lado marchase la planificación urbana y la *planificación regional de carácter físico*, con medidas de ordenación espacial de las ciudades, sus áreas de crecimiento y los territorios circundantes, y por otro, la *política económica* (con sus incentivos financieros, subsidios, exenciones y demás medidas) que frecuentemente entraban en contradicción. Se trataba, por lo general, de la conocida desconexión entre dos esferas administrativas poco permeables entre sí, con planteamientos y objetivos globales no siempre coincidentes. En ese sentido la situación mejoraría a partir de los años sesenta, durante los cuales empezaron a adquirir mayor consistencia las políticas regionales, como respuesta al agravamiento de los desequilibrios territoriales en el seno de todos los países europeos. Ahí se inserta, en lugar destacado, la experiencia francesa que, iniciada ya en la posguerra, adquiere madurez durante los años cincuenta y llega a los sesenta desarrollando, a través del *aménagement du territoire*, la conjunción entre planificación económica, planificación física regional y planificación urbana.

Para entonces, las bases ideológicas y doctrinales de la planificación regional, habían evolucionado y se había abierto camino una nueva fundamentación teórica bastante diferente de la tradicional. De los enfoques iniciales de equilibrio ecológico y social entre ciudad y territorio se había pasado a las teorías del *desarrollo polarizado*, con su forma característica de desarrollo industrial urbano, basado en el crecimiento de las grandes ciudades y áreas metropolitanas que, actuando como dinamizadoras a partir de la innovación tecnológica y la oferta de infraestructuras y servicios concentrados, impulsarían el crecimiento de toda la economía nacional. Las áreas atrasadas se sumarían finalmente inducidas. En sus formulaciones más radicales, este enfoque desaconsejaba acciones específicas de impulso directo a regiones atrasadas, pues ello era una práctica ineficaz. En tanto pudieran obtenerse tasas elevadas de crecimiento económico global, podían ignorarse los problemas del atraso regional y de la desigualdad, gracias a la supuesta difusión espacial del crecimiento económico que se iba a generar (19).

El auge de este enfoque teórico, apoyado en la construcción de una pretendida «*ciencia regional*», coincidió en la realidad con el apogeo del desarrollo cuantitativo. El modelo económico polarizado tuvo su paralelo en un proceso de urbanización concentrado, en el que se alentó lo que espontáneamente estaba ocurriendo, es decir, el crecimiento económico y demográfico en ciertos puntos del territorio, en base a la utilización de grandes infraestructuras productivas y físicas para obtener grandes complejos industriales. Es la década en que se producen los últimos grandes movimientos migratorios del campo a la ciudad, especialmente en aquellos países que se habían retrasado en el proceso general de industrialización y parecían quemar etapas.

En este periodo, la desconexión entre planificación económica, planificación física regional y planificación urbana, adquiere muchas veces dimensiones dramáticas (20), pues esta última conservó durante mucho tiempo la inicial intención restrictiva y equilibradora. A pesar de ello, con más o menos independencia, la confluencia de la política económica con la ordenación espacial había ido configu-

rando en algunos países, instrumentos de planificación físico-económica de ámbito regional. Las implicaciones locacionales de los contenidos económicos, la coordinación de las intervenciones del sector público, el carácter estructurante de algunas infraestructuras generales, encontraban en los planes regionales de carácter estratégico, su modo de expresión espacializada y no sólo programática. Y estos planes eran concebidos como el marco de referencia obligada para la planificación urbana de los núcleos comprendidos en su ámbito, de acuerdo con la idea de planificación jerarquizada de arriba a abajo y de mayor a menor que llegó a formar parte incuestionable de una ortodoxia generalmente asumida. El carácter holístico y comprensivo de esos planes regionales económico-espaciales se apoyaba también en la ilusión de cientificidad, que derivaba de las bases teóricas más extendidas de la planificación regional.

Así se elaboraron muchos *structure plans* ingleses, muchos *schemas directeurs* franceses y algunos *planes de coordinación* italianos, con la pretensión de establecer la definición de las grandes infraestructuras, las áreas de desarrollo y protección y el marco de la planificación urbana, junto con la programación de las inversiones económicas que habían de incidir sobre los correspondientes territorios.

Este recordatorio de antecedentes tiene su justificación en cuanto que ayuda a comprender lo que ocurrió a continuación, ya que ello sólo puede entenderse en parte como consecuencia y en parte como reacción. Pues en los años setenta va a producirse, también en paralelo, el cambio en las tendencias espontáneas concentradoras, (el modelo concentrado parece agotar entonces sus posibilidades) junto con la reacción conceptual sobre los fundamentos teóricos de la planificación regional. (21).

El primero de esos hechos ha sido ya considerado en las páginas anteriores. Respecto al segundo, conviene recordar ahora, que la confrontación de los resultados obtenidos a través de las experiencias reales, con las promesas de la teoría y las expectativas políticas, permitió constatar que, en términos generales, el crecimiento desigual, el desarrollo polarizado, había agravado los desequilibrios anteriores o, cuando menos, había potenciado el desarrollo de las áreas previamente más desarrolladas, sin proveer suficientes compensaciones para las menos favorecidas, a través del famoso efecto de «go-teo» o de los efectos de difusión. Por otra parte, podían verse también efectos claramente negativos sobre los propios centros dinamizadores, ya que su desarrollo se había producido, en buena medida, sobre la masiva importación de mano de obra y unidades de producción, para lo cual se había preparado acogida en plazos excesivamente breves y con los mínimos costes. Ello se traducía en insuficiencias cuantitativas y cualitativas, en deterioros ambientales y funcionales graves y en lo que podía llamarse importancia de pobreza que, en muchos casos, no acabó de ser digerida y asimilada, ni siquiera en los momentos de mayor dinamismo económico.

En definitiva, la revisión crítica de los años setenta puso de manifiesto la debilidad de la doctrina y el fracaso de la práctica derivada de ella, como instrumento finalmente homogeneizador y, en cambio, reveló su contribución a una desigual acumulación del capital, nucleada y jerarquizada a niveles nacionales, con progresiva pérdida de virtualidad de las unidades territoriales menores, es decir, el olvido de la entidad regional.

A medida que el tiempo ha ido pasando, esa crítica ha ido desembocando en la conciencia de una nueva situación. En ella, el reconocimiento de la necesidad de una nueva base teórica, no ha conduci-

do todavía a una formulación clara de la misma, aunque sí se están dando avances en la práctica, que ya no tienen nada que ver con las bases doctrinales anteriores. Por el momento es partir de esa práctica, como mejor pueden extraerse algunas líneas caracterizadoras de lo que un día puede llegar a ser una nueva concepción de la planificación espacial de ámbito regional. Constituyen lo que podría llamarse un marco tendencial.

En primer lugar, esa caracterización pasa por el reconocimiento generalizado de la imposibilidad de fundamentar científicamente la construcción de un método y unos instrumentos capaces de racionalizar globalmente el conjunto de decisiones y estrategias económico espaciales, dentro de un marco unitario y comprensivo. No es sólo que hayan fallado las expectativas de la «ciencia regional», sino que además, las nuevas condiciones generales de organización productiva y sus repercusiones espaciales, no se dejan reducir a la lógica de los modelos de referencia explicativo normativos construidos de acuerdo con ella. (22). Esto, que puede parecer una disquisición demasiado conceptual y casi epistemológica, afecta directamente al planteamiento de la planificación regional a dos niveles. Por una parte, en lo que se refiere a los instrumentos. Por otra, en lo concerniente a la gestión del territorio.

Es conocida, en efecto, la crisis que desde los últimos años setenta afecta a la metodología de ese tipo de planes territoriales en los que se trató de hacer coincidir la programación económica con la organización espacial. A partir de entonces se abre paso una concepción fragmentada e incluso una descomposición en acciones individualizadas y parciales ensambladas, como voluntaria negación de la comprensividad, de la jerarquización y de la secuencialidad. Y como el ensamblamiento de las piezas no parte de la previa visión unitaria del conjunto, de arriba a abajo, y de mayor a menor, aparecen las propuestas de planificación de abajo a arriba y de lo pequeño a lo grande, para llegar al todo desde las partes, es decir, desde la problemática local.

Y esto se encuentra íntimamente relacionado con una visión más descentralizada de la gestión, que se refleja en la propia metodología de la planificación. El reconocimiento de la mayor autonomía y competencia de las unidades territoriales y administrativas menores, los municipios, exaltada en función de la conveniencia de la participación, la autogestión y el control directo, no resulta compatible con el dirigismo propio de una planificación impuesta desde fuera, aunque sea desde organismos regionales supramunicipales. En el extremo, todo esto lleva a la negación de toda planificación regional, lo cual efectivamente llegó a ocurrir en el transcurso de la polémica. Pero ésta, todavía abierta, discurre ahora a la busca de formas de superar las interminables y estériles procesos de compatibilización, demostrándose la inconveniencia de renunciar a alguna clase de formalización documental todo lo flexible e indicada que se quiera de unas directrices regionales que aborden el establecimiento de unos criterios generales para la asignación de recursos públicos y de unas bases globales para la negociación y concertación entre los municipios comprendidos. La planificación regional se configura pues, como un ejercicio de entendimiento entre las instancias administrativas locales con las de nivel regional, para la discusión y selección de la propuesta y necesidades formuladas por los municipios dentro de un marco general de referencia previamente aceptado por todos. Y al final del proceso, serán la planificación urbana la que, a través de planes municipales de ordenación, fije con precisión las localizaciones espaciales de operaciones concretas, de las infraestructuras, los equipamientos y los usos del suelo.

Pero ¿cómo se relaciona este marco de tendencias que configuran los aspectos conceptuales, metodológicos e instrumentales de la planificación regional con las líneas de la política regional de la Comunidad, en lo que afecta a las ciudades? Si la planificación regional es una parte de la política regional, o una forma de desarrollarla, cabe preguntar ahora, acerca del grado de reconocimiento y utilización de aquella dentro de ésta.

Históricamente, debe convenirse que la Comunidad se constituyó, como ya ha sido señalado, «sin una vocación expresa» de atención hacia contenidos de política regional, y ésta «no fué considerada de la directa incumbencia de la Comunidad, quedando retenida por los Estados miembros» (23). Como ya hemos dicho, el aumento de los problemas de desequilibrio interregional en éstos, a lo largo de los años sesenta, hizo que se desarrollasen políticas nacionales encaminadas tanto a la resolución de problemas estructurales regionales como a la disminución de las diferencias de desarrollo entre regiones de un mismo país. Es dentro de ese período histórico, donde se producen las experiencias de planificación regional a que nos hemos referido anteriormente y su evolución hasta la crisis de fundamentos y metodología en la que todavía estamos.

Pero debemos añadir ahora, más allá de esos aspectos teóricos, una referencia al desarrollo de aquellas experiencias en la práctica, ya que ésta fué precursora y condicionante de la forma en que está planteándose actualmente la planificación regional en los países de la Comunidad. Se trata de un proceso de instrumentación y puesta a punto a lo largo de los años sesenta, que entra en crisis durante los setenta, para acabar cambiando de forma sustancial la concepción global y la naturaleza de los instrumentos que había creado. Y lo que interesa retener de ese proceso es la forma en que se fué introduciendo en las políticas económicas, no sólo la necesidad de arbitrar medidas puntuales tanto de distribución como de impulsión, sino, sobre todo, cómo eso se fué transformando en estrategias coordinadas, previamente decididas en función de unos objetivos establecidos y a través de una organización administrativa y legal creada ex profeso.

Como ya vimos anteriormente, hay dos experiencias nacionales muy diferentes pero igualmente influyentes. En la británica se daba desde el principio una relación entre política económica y ordenación urbana, en ámbitos territoriales supraurbanos. Los planteamientos de la política regional asumían la localización geográfica de las medidas económicas. A través de sucesivos ajustes de la legislación y la organización administrativa, se llegó al momento de mayor plenitud del sistema, con la creación de los Consejos Regionales de Planificación Económica en 1964 y el juego de planes introducido por la Ley de 1968. Los *structure plans*, que aparecen entonces, son concebidos por una parte, como encargados de desarrollar sobre territorios menores que la región (pero que podrían ser supramunicipales) los contenidos económicos de los *strategic plans*, de ámbito regional, elaborados por los Consejos Regionales. Por otra parte, son también concebidos como marco de referencia de los *local plans*, planes municipales de ordenación urbana, garantizar el equilibrio funcional y el reparto de recursos, es decir coherencia supramunicipal de todos esos planes locales. Se provee así un sistema articulado para una planificación regional que es física y económica, comprensiva e integral, ya que el contenido preceptivo de los *structure plans* incluye estrategias en relación con la población, el trabajo y la renta, los recursos, la vivienda, la industria, el comercio, el transporte, la enseñanza, etc.

Pero durante los años setenta, al paso del rodaje de este sistema, se va produciendo un cambio de situación general. La crisis económica restando recursos para la planificación regional, la quiebra del cientifismo restando credibilidad a los métodos, y las primeras apreciaciones de la inversión de las tendencias del desarrollo urbano, con la aparición de los problemas de declive urbano, conducen a una primera ruptura y a un cambio fundamental. Los objetivos regionales ceden interés al fortalecimiento de la economía de las *áreas centrales* de las ciudades y a las medidas de atracción de actividad, inversión y vida social a los centros urbanos. (24).

A partir de ese momento, el coherente sistema de planificación económica —física regional— urbana, empieza a ser sustituido por una batería de nuevos instrumentos de actuación directa sobre las ciudades, al margen de los planteamientos de una planificación global previa: *áreas programa, áreas de mejora industrial, zonas de empresa, subsidios de desarrollo*, etc... Se rompe pues la coherencia de la planificación global escalonada de arriba a abajo, de mayor a menor, de general a detallada.

La experiencia francesa, por su parte, empieza con una situación en la que la planificación económica está disociada de la planificación física, reducida todavía a planificación urbana. Pero a lo largo de los años sesenta se irán produciendo el reconocimiento de la necesidad de una traducción espacial de las medidas económicas. Así, la política de *aménagement du territoire* se realizará a través de una planificación económico-espacial, a partir de 1963, con planes regionales dentro del plan nacional de Desarrollo. La legislación urbanística de 1967 provee, por su parte, el desarrollo las directrices de los planes regionales a través de los *schemas directeurs d'aménagement et d'urbanisme*, de carácter estratégico y global a largo plazo, los cuales serán después desarrollados por partes, a través de los *planes de ocupación del suelo* que fijan detalladamente las determinaciones concretas finales. En ambos casos la elaboración y aprobación correspondía al Estado (25). Es un modelo administrativamente más centralista que el inglés, pero muy parecido en la concepción y desarrollo escalonado de la planificación que intenta asumir conjuntamente determinaciones económicas y espaciales.

Pero al final de los años setenta empieza a manifestarse igualmente la crisis del sistema que será modificado por la Ley de descentralización de 1983, traspasando la competencia de realizar y aprobar los *esquemas directores* y los *planes de ocupación del suelo* a los municipios, aunque dentro de unas limitaciones que se reserva el Estado para las políticas supramunicipales de ordenación del territorio. El problema de la supramunicipalidad de ámbito de los esquemas directores se salva a través de la asociación de municipios y una Comisión de Conciliación.

También en este caso han aparecido después otras formas de acción directa sobre las ciudades y al margen de este sistema articulado de planes: *programas de modernización, de equipamiento, de renovación urbana, subvenciones* y los *contratos de ordenación*.

De una forma menos completa y sistemática, fueron intentados también en otros países europeos, sistemas articulados de planificación, más o menos encaminados a lograr de modo no necesariamente unitario esa confluencia económico-espacial, que muchas veces no llegaron a tener virtualidad. El caso de los *Planes Directores Territoriales de Coordinación* establecidos en la legislación española de 1976, ofrece el ejemplo más claro de esa aspiración nunca realizada. Y resulta por ello interesante

recoger la continuación de la experiencia en este país, en desarrollo de nuevas legislaciones regionales dictadas por algunos gobiernos autónomos, que incluyen figuras de planificación territorial de carácter supramunicipal. Unas veces estos nuevos planes, o directrices, tienen exclusivamente carácter de ordenación física, que se ofrece como marco para la localización de actividades económicas, infraestructuras, políticas sectoriales e inversiones concretas. Otras veces apuntan tímidamente al acuerdo con las políticas o planes económicos del propio gobierno o del gobierno nacional y también a una «racionalidad presupuestaria». La Ley de la Comunidad de Madrid de 1984 introduce un mecanismo innovador: las *Directrices de Ordenación Territorial* establecen «pautas espaciales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales emanadas de la Comunidad, integrando en su caso, las emanadas desde el Estado». Mientras que los *Programas Coordinados de Actuación* consideran acciones e inversiones de los gobiernos estableciendo prioridades, plazos y modos de concertación para su ejecución. Es una forma de abordar el tema de la confluencia económico-espacial, una vez que se ha puesto en duda explícitamente en la exposición de motivos de la Ley, la conveniencia de hacer coincidir en un sólo documento y en un sólo acto la formulación de un marco de ordenación y la formulación de un programa de inversiones.

En cualquier caso, y a pesar de esa situación poco sistematizada de la planificación regional en los países europeos, ha habido también una repercusión a nivel comunitario.

Fué el desarrollo de las políticas regionales de los estados miembros, el que condujo a la aparición de una política regional comunitaria propia, que va más allá de la simple coordinación de las políticas nacionales, que se ha dotado de todo un conjunto de mecanismos de intervención entre los que destaca el FEDER.

Ahora bien, todo el contenido y la instrumentación de esa política regional, estatal o comunitaria, es fundamentalmente de carácter económico, puesto que se concibe como una de las políticas económicas encargadas de lograr la convergencia que está en la base de los objetivos fundacionales. Se trata de ayudas financieras para subvencionar actividades industriales, artesanales, de servicios e infraestructuras, que sólo requieren estar seleccionadas en planes o programas de desarrollo regional elaborados por cada país. Como se ha reconocido desde las propias esferas directivas de la Comunidad, existe una «falta de coherencia entre las políticas comunitarias sectoriales (agricultura, industria, comercio, etc.) y los fines y objetivos de cualquier efectiva política regional europea» (26). Y lo mismo puede decirse, en buena medida de muchas de las actuales políticas regionales estatales.

En buena medida sólo puede hablarse de programación de inversiones en acciones de desarrollo regional pero, en cualquier caso, esa planificación sólo es económica, sin que en general pueda establecerse relación con los intentos realizados anteriormente a niveles nacionales, de confluencia económico-espacial. Lo cual es bastante lógico, puesto que ya hemos visto las dificultades de definición con que se encuentra ese tipo de planificación, que se mueve entre la negación de su utilidad y la búsqueda de una nueva identidad, como marco de referencia de las decisiones económicas sobre el espacio. Es difícil saber esa búsqueda va a conducir efectivamente, como parece esperable, a una nueva forma generalizada de *planificación regional espacializada* de alguna manera, a través de esos marcos regionales de referencia, o esas directrices territoriales a las que antes nos referíamos, o si

toda la tarea de organización espacial se va remitir exclusivamente a la planificación urbana, resultando entonces la ordenación territorial de ámbitos amplios, como suma de planes municipales coordinados, concertados o compatibilizados. Esta incertidumbre es uno de los rasgos caracterizadores de la situación actual.

Esta situación de la planificación regional espacializada no supone sin embargo, como puede deducirse de lo anteriormente dicho, que existe inhibición en relación con los problemas urbanos, sino que se trata de una forma diferente de incidir sobre ellos. Por otra parte, las políticas urbanísticas de los estados miembros están adecuándose a la nueva situación general de las tendencias espontáneas de la evolución urbana, con medidas que van más allá de las tradicionalmente incluidas en la planificación urbana. Por otra parte, la Comunidad ha empezado a ser consciente de la importancia de los problemas urbanos y de su relación íntima con los problemas regionales como ya señalábamos al principio.

Al margen pues de la cuestión de una planificación regional espacializada, que pudiera incluir el tratamiento de los problemas urbanos dentro de estrategias territoriales más amplias, existen formas de actuación directa sobre las ciudades que, dada la relación a que se acaba de aludir, pueden tener, y de hecho tienen, repercusiones regionales, de tal modo que cuando se ejercen con conocimiento de dicha relación y previendo de algún modo sus efectos, pueden ser consideradas como acciones de política regional. Por eso es que el ya citado informe sobre Problemas Urbanos y Política Regional en la Comunidad Europea (27) enfatiza tanto la necesidad de una *política urbana comunitaria* que aborde el tratamiento de los problemas de declive que afectan a muchas de las FURs europeas así como el de los problemas de crecimiento que se siguen presentando en otras muchas. Según dicho informe, aunque los estados miembros han estado desarrollando crecientemente políticas diseñadas para actuar frente a esos problemas de declive o de crecimiento, es tal la escala, la extensión y la disparidad de situaciones resultantes que justifica una acción específica adicional de la Comunidad. Esta debe partir de una valoración de resultados de las experiencias nacionales, las cuales constituyen un frondoso y heterogéneo muestrario, muy variado incluso dentro de cada país, y en constante renovación. Los casos más significativos de esta renovación se dan en aquellos estados que sufren más intensamente los problemas de declive urbano. Sus políticas urbanas han dado un giro completo respecto a las practicadas hasta los años setenta, cuando se empezó a percibir el cambio histórico, la inversión del proceso de urbanización y se empezaron a invertir también los problemas y las necesidades. No sólo debían detenerse los esfuerzos descentralizadores y equilibradores, sino que la nueva situación exigía poner en marcha urgentes esfuerzos de signo contrario para paliar graves problemas inesperados. Ahora, después de décadas de intentar contrarrestar la atracción de las grandes ciudades estimulando una distribución más repartida de población y actividades, la meta es conseguir que las ciudades no pierdan actividades y población. El caso inglés, anulando entre otras, la política de ciudades nuevas, es seguramente el más espectacular, por el empeño puesto anteriormente en la desconcentración de grandes ciudades.

Pero a pesar de su variedad, el complejo conjunto de formas de actuación sobre las ciudades, actualmente en práctica, se puede reducir a dos grandes tipos: aquellas que inciden indirectamente sobre aspectos físicos y aquellas cuya acción es sobre los grupos humanos y sus actividades. En aquellos

casos en los que sigue habiendo problemas de crecimiento urbano, las medidas se reducen, a su vez, a operaciones de creación de infraestructuras y equipamientos y a la construcción de viviendas del modo más eficaz posible. La planificación urbana sigue siendo el alma imprescindible para la localización de esas operaciones y para que el proceso constructivo se haga sobre suelos adecuados, preservando otros de la ocupación. En aquellos otros casos en los que se dan los males del declive urbano, los campos de articulación de las medidas de intervención más desarrolladas son los siguientes:

- Rehabilitación, modernización, reconversión o mejora de las casas viejas, individualmente o en conjuntos, áreas o barrios completos.
- Regeneración de áreas industriales decadentes y reciclado o reconversión de suelo industrial.
- Salvamento de centros históricos. Conservación, restauración.
- Mejora ambiental.
- Mejora de niveles de equipamiento y servicios especialmente culturales y recreativos.
- Mejora infraestructural.
- Creación de parques tecnológicos y áreas industriales nuevas.

Las medidas que inciden sobre los grupos humanos y sus actividades son fundamentalmente las iniciativas encaminadas a generar empleo local, a la promoción y fijación de empresas, a subsidiar el desempleo y a la mejora de las condiciones sociales en determinadas áreas.

La puesta en práctica de todas estas formas de actuación sólo es posible si existen recursos económicos suficientes. Los programas de inversión pública en los temas tradicionalmente más propios de las políticas urbanas, como por ejemplo las infraestructuras, deben ir acompañados de otros programas de concesión de incentivos, subsidios, exenciones o ventajas fiscales, así como de formas de asistencia financiera.

La tendencia general es que la instrumentación de todo esto no se haga en forma de grandes programas públicos de carácter comprensivo, sino a través de la fragmentación y de la diversidad. Aunque se dan casos de programas en los que se coordinan muchas medidas de diferentes tipos, lo más general es que se produzcan conjuntos de iniciativas concurrentes. Por otra parte, también es una tendencia general, que estas acciones surjan desde los niveles locales, desde el conocimiento inmediato de los problemas próximos. Ello, unido a lo anterior, hace que no pueda hablarse frecuentemente, de acciones sistemáticas y tipificadas, sino de resolución de problemas caso a caso. Finalmente, cabe señalar otro rasgo tendencial, que es la creciente implicación del sector privado en el desarrollo de estas acciones, aliándose en colaboración con la administración en formas diversas, entre las que puede señalarse la constitución de sociedades de desarrollo o empresas de promoción urbana.

El papel de la planificación urbana en este proceso es variable según las características de los sistemas técnico-jurídico-administrativos que forman el entramado y la maquinaria de dicha planificación. Desde acciones absolutamente independientes de la misma, hasta acciones subordinadas a los criterios de localización establecidos por ella, existen situaciones muy diferentes en cada país y en ca-

da región. Lo lógico parece que las reglas y controles de usos del suelo, esquemas de organización espacial y zonificación y estándares físicos establecidos por la planificación urbana, sirvan de marco y referencia para la localización de las inversiones pero no siempre es así.

La decisiva importancia de la disponibilidad de recursos para desarrollar una política de acciones directas como las indicadas, es tan condicionante que estamos asistiendo a una verdadera competición entre ciudades que luchan por seguir ofreciendo atractivo y empleo a sus habitantes. Se trata de fijar actividades nuevas y servicios de alto nivel así como de captar recursos, aprovechando oportunidades especiales que impulsen la movilización ilusionada de los inversores propios y externos hacia grandes proyectos transformadores y revitalizadores. Algunas ciudades alemanas podrían ponerse como ejemplos, pero en estos momentos es sin duda Barcelona, la que ofrece el programa más completo y espectacular, ya que ha sabido aprovechar la oportunidad de la Olimpiada de 1992 para una transformación de la ciudad que se encuentra, por otra parte, entre las ciudades españolas con problemas de reestructuración (28).

Vemos pues que existe, efectivamente, una gran cantidad de políticas de actuación sobre las ciudades, desarrollándose en los países de la Comunidad. Sin embargo, la recomendación del citado Informe de 1988 de la Comisión, acerca de la conveniencia de una política de la propia Comunidad, se basa en la insuficiencia de dichas políticas estatales o locales, para los casos más agudos. Políticas de revitalización para las ciudades declinantes y de adaptación para las ciudades en crecimiento, deberían ser entonces establecidas desde la Comunidad, para lo cual se recomienda empezar por la coordinación de los instrumentos existentes y seguir con políticas expresamente diseñadas para atender a los problemas urbanos, no sólo en grandes ciudades sino también en pequeñas áreas urbanas que también están siendo afectadas. Para ello estima el Informe, que el FEDER puede jugar un valioso papel, si bien deberían ser modificadas algunas de sus actuales regulaciones que dificultan su aplicación en este campo.

Resumiendo:

Hemos visto en primer lugar, aunque hay sido de modo muy sintético, la forma en que se está desarrollando el proceso de descentralización y desindustrialización espontáneas, que caracteriza a la situación de las ciudades europeas de más antigua industrialización, y hemos podido comprobar que se trata de un proceso general que irá extendiéndose a los países de industrialización más tardía, puesto que tiene su causa en cambios y reestructuraciones de carácter universal, ligados a la renovación de los procesos de producción, a la innovación tecnológica en la información, al cambio en los modelos sociales de comportamiento...

Dentro de ese proceso general la Comunidad Europea presenta variedad de situaciones, puesto que hay muchas ciudades que siguen teniendo problemas de crecimiento y no han entrado todavía en la fase en que están ya las que las preceden, es decir una fase en la que la pérdida de población y empleo plantea graves problemas de declive económico y vital en las propias ciudades. El proceso general parece apuntar a una dispersión de la población y las actividades hacia ciudades menores y por el territorio, en forma difusa, de modo que el resultado es una urbanización diluida, de bajas

densidades, en grandes espacios entre las ciudades históricas que, aunque gravemente afectadas por problemas de declive, siguen conservando ciertas funciones directivas.

Tendencialmente y de modo simplificado puede decirse que parece dibujarse así un futuro urbano, cuyas características han sido estudiadas prospectivamente, y que suele ser designado como ciudad-región: una realidad dispersa con núcleos intercalados densos, que aseguran unos niveles complementarios de ciertos servicios no divisibles.

Frente a este proceso hemos visto después, que los países y las propias ciudades más afectadas, adecuan a la nueva situación histórica sus políticas regionales y tratan de poner a punto nuevas formas de actuación.

La política regional, que durante los años sesenta había construido en algunas experiencias nacionales, sistemas de planificación muy coherentemente articulados, constituyendo una especie de modelo ortodoxo generalmente aceptado, entra en crisis al perder credibilidad el basamento científico y la capacidad real de respuesta de los mismos ante los nuevos problemas que aparecen en los setenta. La evolución apunta hacia nuevas formas fragmentarias y no comprensivas de intervención que, además, responden a nuevos planteamientos descentralizadores de las decisiones, más enraizados en las realidades territoriales específicas, diferenciales y casuísticas. La planificación regional entra en los años ochenta en una situación de indefinición respecto a su propia identidad conceptual, metodológica e instrumental, ya que no está clara la forma de articular la relación de los contenidos económicos con su propia localización territorial, a través de instrumentos de organización espacial. Los ensayos de nuevas formas de articulación de esos dos aspectos se simultanean con la puesta en marcha de nuevos instrumentos de actuación directa, al margen de una planificación global previa de carácter espacial, que actúan puntualmente o sectorialmente. La planificación física a nivel regional o urbano trata de ofrecerse como un marco receptivo para la localización de las actuaciones e inversiones procedentes de la planificación económica, o simplemente marcha por su lado.

Tenemos pues, por una parte un marco de tendencias que parecen configurar con bastante claridad un panorama urbano futuro, formado por extensiones periurbanas difusas y redes policéntricas de núcleos densos. Esta organización espacial, articulada en base a eficaces sistemas de flujos de comunicaciones está sometida a una dinámica dialéctica de dispersión-concentración. Ciertas actividades se descentralizan y difunden por todo el territorio. Otras se condensan apretadamente en unos pocos puntos. La forma en que esta dinámica va a evolucionar en el futuro, está en función de la evolución de los factores económicos, tecnológicos y sociales que la condicionan activamente de modo espontáneo, pero también, en alguna medida, en función de las políticas regionales (y urbanas, dentro de las regionales) que logren tener éxito. De ello dependerá que prevalezcan las fuerzas dispersoras, comprometiendo la vitalidad de algunas partes de las ciudades actuales, o que las fuerzas concentradoras, auxiliadas por las medidas anti-dispersoras que puedan ponerse en práctica políticamente, consigan éxitos en el mantenimiento y revivificación de dichas ciudades, reteniendo actividades y población al ofrecer suficientes atractivos dentro de ellas. Incluso no está descartada la posibilidad de un aumento de la elección del modelo de vida urbano, en competencia con el periurbano, si llega a ser suficientemente satisfactorio en calidad. Los esfuerzos recualificadores del medio urbano actual

no están condenados de antemano, a pesar de las negras perspectivas auguradas por algunos analistas que llegan a pensar que «las grandes ciudades no tienen mucho futuro» y que se seguirá descentralizando la población a menos que ocurra «una crisis sin precedentes» (29).

De todo esto parece deducirse que, en relación con las ciudades del futuro, los grandes problemas de la política regional de los años noventa están, por una parte, en la organización de las crecientes periferias, por otra, en la recualificación y revitalización de los núcleos actuales y, por otra, en el ensamblamiento de núcleos y periferias. Ello comporta, no solamente inversiones económicas, sino también estrategias voluntarias de organización funcional en el espacio geográfico. La planificación no puede reducirse a asignación de recursos o programación de acciones, sólo en función de indicadores económicos o sociales, sino que incorpora alguna clase de intencionalidad que va más allá de la corrección de situaciones deficitarias. El criterio para ampliar redes de infraestructuras, por ejemplo, no es simplemente el de dotar a los espacios que no las tienen, sino el de producir, en los lugares previamente seleccionados, los efectos generadores de actividad que ellas inducen. Es decir que, cuando se trata de temas urbanos, menos que nunca se puede prescindir de la planificación física. ¿Bastaría, como se ha pretendido, remitirse a una previa planificación urbana, realizada por su parte, con independencia de la política económica?

Está claro que la planificación económica corresponde fundamentalmente al Estado y está también cada vez más claro, que la planificación física local corresponde a los municipios. Pero entre ambos niveles, y entre ambas clases de planificación, está el nivel regional, con una clase de planificación que hoy por hoy constituye una especie de «signatura pendiente». Parece que, desde el justificado abandono de las formas ensayadas en los años sesenta y primeros setenta, no se ha realizado mucho en ese hueco que, sin embargo, aparece cada vez más, necesitado de atención. Parece que la política regional de los años noventa, al encararse con los problemas de las ciudades, no debe eludir una beneficiosa reflexión sobre este tema.

REFERENCIAS

- (1) Commission of the European Communities: «Urban Problems and Regional Policy in the European Community». Luxemburgo. 1988.
- (2) Friedmann, John: «The Urban Field», en *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 31, N° 4. 1965.
- (3) Lynch, Kevin: «The Pattern of the Metropolis», en *Daedalus*. Winter. 1961.
- (4) Berry, J. B.: «Growth Centers in the American Urban System». Cambridge. Massachusetts. 1973.
- (5) Friedmann, John: «The Urban Field as Human Habitat». En *The Place of Planning*. Auburn University, 1973. Ed: Snow, S. P.
- (6) Hall, Peter y Hay, Dennis: «Growth Centres in the European Urban System». Heineman. 1980.
- (7) Cheshire, P. C. y Hay D. G.: «The Development of the European System, 1971-1981». Ewers, H G., Goddard J. B., Matzerath H., ed. 1986.

- (8) Commission of the European Communities, «Urban Problems and Regional Policy in the European Community», op. cit, 1988.
- (9) Comisión de las Comunidades Europeas: «Tercer Informe Periódico sobre la Situación y Evolución Socio-Económica de las Regiones de la Comunidad». Bruselas. 1987.
- (10) Hall, Peter: «El Impacto de las Nuevas Tecnologías sobre los Cambios Urbanos y Regionales». En *Metrópolis, territorio y crisis*. Asamblea de Madrid. 1985.
- (11) Commission of the European Communities, «Urban Problems...» op. cit, 1988.
- (12) MOPU (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo): «Áreas Metropolitanas en la Crisis». Madrid. 1988.
- (13) Castells, Manuel: «Reestructuración Económica, Revolución Tecnológica y Nueva Organización del Territorio». En *Metrópolis, territorio y crisis*. Asamblea de Madrid. 1985.
- (14) Mission d'Etude sur l'Habitat Individuel Peri-Urbain: «Demain l'Espace». La Documentation Française. Paris. 1979.
- (15) S.G.V. (Sociedad Estatal para la Construcción y Rehabilitación de la Vivienda). «La vivienda soñada» (encuesta). Madrid. 1989. (No publicada).
- (16) Ash, Maurice: «Regions of Tomorrow. Towards the city». Londres. 1969.
- (17) Hancock, T. ed.: «Growth and Change in the Future City Region». Londres 1976.
- (18) Pred, Allan: «City-Systems in Advanced Economies». Londres. 1977.
- (19) Friedmann, John y Weaver, Clide: «Territory and Fruction». Londres, 1979.
- (20) Terán, F. de: «Planeamiento Urbano en la España Contemporánea». Madrid. 1980.
- (21) Terán, F. «La Ordenación Territorial: Evolución y Crisis de los Fundamentos Teóricos». En *Curso de Ordenación del Territorio*. Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. 1982.
- (22) Terán, F. de: «La Ordenación Territorial...» op. cit., Madrid, 1980.
- (23) Parejo, Luciano: «La Política Regional en la Comunidad Económica Europea». En: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Civitas. vol. 3. Madrid. 1986.
- (24) Rodríguez Bachiller, Agustín: «La Política Metropolitana Inglesa Frente a la Crisis Económica». En *Metrópolis, Territorio y Crisis*. Madrid. 1985.
- (25) Dupont, Jean-Pierr: «La Descentralización y las Políticas Urbanísticas Nacionales». En *Ciudad y Territorio*, nos. 72-73. Madrid, 1987.
- (26) Parejo, Luciano: «La Política Regional en la C.E.E.», op. cit., Madrid, 1986.
- (27) Commission of the European Communities: «Urban Problems and...», op. cit., 1988.
- (28) C.E.P. (Centre d'Estudis de Planificacio): «Áreas de Nova Centralitar». Ayuntamiento de Barcelona. 1987.
- (29) Hall, Peter: «El Impacto de las Nuevas Tecnologías...», op. cit., 1985.