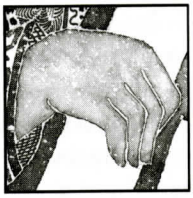
Anuario de Espacios Urbanos
Historia • Cultura • Diseño, 2000

Efectos del planeamiento sobre el territorio.

Una mirada desde la experiencia metropolitana de Madrid

Guillermo C. Tella
Instituto Superior de Urbanismo
Universidad Nacional de Buenos Aires



1. Introducción

El presente trabajo[1] se propone identificar e interpretar las distintas lógicas de ordenamiento territorial que giran en torno al crecimiento tendencial de las metrópolis en general, a partir de la experiencia recogida en el contexto metropolitano de la ciudad de Madrid, España. Si bien la expresión física de una realidad no alcanza para comprender un proceso en el que participan factores de naturaleza diversa, sí es útil para su evaluación a partir de la construcción de una serie de indicadores que tiendan a objetivar el fenómeno. Este enfoque pretende aproximarse, por un lado, a las modalidades de adecuación de la estructura urbana a las nuevas dinámicas emergentes y, por otro, al análisis de la incidencia generada del planeamiento sobre dichos procesos y, finalmente, a las transformaciones disciplinarias necesarias para ofrecer una apropiada respuesta.

En la literatura reciente aparece con insistencia un tema de renovada importancia: el papel asignado a las metrópolis y sus funciones cambiantes en los nuevos espacios económicos de carácter regional y mundial. Tras la hipótesis de la *ciudad global*, que tan profundo impacto causó en el mundo académico (Friedman 1986, 1995; Sassen, 1991, 1994), definir la estructura y el comportamiento

1. Es el resultado de una investigación desarrollada a partir de una beca otorgada por el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo de la ciudad de Buenos Aires en 1998, cuyo tema central ha sido el "Ordenamiento Territorial Metropolitano" y desarrollada en la Dirección General de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Madrid y en la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid. Asimismo, pretende dar cuenta de una serie de hipótesis previas del autor, emergentes de estudios que orbitan los procesos recientes de globalización económica y sus efectos socioterritoriales sobre metrópolis globales de espacios económicos diferenciales.

de las ciudades constituye un verdadero problema teórico y metodológico. Los autores clásicos de la sociología urbana lograron situar en una crisis dicotómica, ante el avance del capitalismo, a la tradicional relación *campo-ciudad*; en tanto que esta última se constituía en el escenario destinado a disputas y reivindicaciones sociales. En rigor, desde la Revolución Industrial no se asiste a un momento de tanta trascendencia como el actual, donde la *centralidad financiera*, la *flexibilidad tecnológica* y la *capacidad productiva* se presentan como variables estructurales sin precedentes en el proceso de urbanización.

En el marco de uno de los esquemas clasificatorios más difundidos es posible sostener, entonces, que si en los países centrales las ciudades primarias están encabezadas por New York, Londres, París y Tokio, y las secundarias por ciudades como Milán, Toronto o Sydney; en los países semiperiféricos las ciudades primarias serían centros como Saô Paulo o Singapur y las secundarias ciudades como Caracas, Seúl y Manila. Siguiendo este esquema, Madrid[2] debería ser considerada como una metrópolis secundaria de un espacio económico central, mientras que una importante cantidad de aglomeraciones urbanas del Tercer Mundo, conformadas por millones de habitantes, quedarían excluidas.

2. Del suburbio a la post-periferia

Es convencionalmente aceptado que la *crisis del petróleo* de 1973 constituye el jalón con el que culminó una época urbana, la de la *metrópolis moderna*, y a partir de la cual se inició la denominada era de la *postmetrópolis*. Precisamente, cuando comenzaron a evidenciarse los efectos socioterritoriales sobre las grandes ciudades fue el momento en que la discusión se tornó más aguda, debido a la complejidad y celeridad de los procesos de urbanización y a la ineficacia de las tradicionales herramientas de actuación. Con una dialéctica socioespacial, E. Soja (1996) ha indagado sobre las complejas relaciones entre procesos sociales y formas espaciales y, a su vez, entre formas sociales y procesos espaciales. Bajo esa lógica, sostuvo que el término *postmetrópolis* permite "resaltar las diferencias entre regiones urbanas contemporáneas y aquellas que se consolidaron a mediados de siglo; por lo tanto, el prefijo *post* marca la transición entre lo que se ha llamado la *metrópolis moderna* y algo significativamente diferente conformado a partir de nuevas formas postmodernas".

2.1. La espacialidad de la globalización

No se trata del desvanecimiento de la antigua estructura, sino de su convivencia y articulación con nuevas y complejas formas de urbanización. La geografía industrial de la metrópoli fordista entró en un fuerte proceso de retracción y reindustrialización sustentada en la incorporación de altísima tecnología y de mano de obra barata, en el avance hacia una economía de servicios, en una densificación de los flujos de información y en una tendencia hacia modos de producción más flexibles. Resulta interesante la visión de J. Casariego (1995), quien establece una inflexión a partir de finales de la década de los años setenta entre el *estructuralismo* y el *post–estructuralismo* en el campo de la filosofía; entre el *industrialismo* (fordismo) y el *post-industrialismo* (post-fordismo) en el campo de la economía; y entre el *modernismo* y el *post-modernismo* en el campo de la cultura y, por consiguiente, de la arquitectura y del urbanismo.

2. La ciudad de Madrid está ubicada en el centro geográfico de la península Ibérica, junto al río Manzanares. Capital de España y sus funciones principales son: administrativa, financiera, comercial, residencial y de servicios. Constituye la sede del gobierno nacional, concentra la mayor parte de las actividades turísticas, culturales y educativas del país, así como a muchas de las empresas más importantes que operan en el territorio nacional.

En un trabajo reciente, M. Castells (1997) sostiene que en esta "orilla de la eternidad... el *espacio* organiza al *tiempo* en la sociedad red", donde no sólo las nuevas tecnologías de la información se dispersaron planetariamente a una gran velocidad sino que "la velocidad de esa difusión tecnológica ha sido selectiva tanto social como funcionalmente". Con estos argumentos pone en evidencia las limitaciones de las estructuras epistemológicas actuales para interpretar los procesos recientes de transformación socioterritorial.[3] Desde una similar aproximación, el filósofo español J.Echevarría (1994) afirma que para garantizar el funcionamiento del denominado *complejo telemático-informático* o *Telépolis* —metrópolis sin fronteras, impulsada por sofisticadas tecnologías en información y comunicación— es necesario proceder a la reestructuración de las *regiones metropolitanas* dado que son las redes telemáticas las que posibilitan la generación de un nuevo espacio social para la interacción, a través de flujos electrónicos o de representaciones digitales.

Inserto en una nueva etapa del sistema mundial capitalista, el proceso de *globalización* ha pasado a ser un *paradigma*, una determinada visión del mundo; y esta fase se encuentra signada por nuevas formas de organizar tanto la producción como la puesta en el mercado de bienes y de servicios, consagrando al denominado *modelo postfordista* de producción, que requiere de una implantación territorial nueva (como señalan Soja, Giddens, Harvey, Santos y otros). Si bien en el modelo fordista, la tradicional *área metropolitana* era el ámbito de privilegio, en tiempos del postfordismo a ésta se le sobrepone el de la *región metropolitana*: más extensa, más difusa y fundamentalmente "con una creciente dificultad para establecer límites claros entre zonas rurales y zonas urbanas (...) producto de la gran dispersión de las actividades en el entorno metropolitano" (Fernández Durán, 1993). Son estas *regiones* las que efectivamente centralizan las llamadas *funciones comando* (gestión, coordinación y control) del sistema mundial. No obstante, en el interior de la ciudad global la difusión de nuevas pautas de organización territorial no se produce de manera homogénea sino que se privilegian localizaciones precisas.

Dos cuestiones aparecen como centrales: a) la nueva realidad territorial como objeto del planeamiento, y b) la nueva naturaleza adquirida por el propio planeamiento (F. de Terán, 1997). Las principales metrópolis están atravesando una etapa de *deconstrucción disciplinar* de su viejo sistema urbanístico y de construcción de uno nuevo, debido a que las prácticas desarrolladas hasta ahora han comenzado a exhibir claros signos de su agotamiento. Desde otra perspectiva, I. Sánchez de Madariaga (1999) caracterizó el dilema entre *eficiencia* y *equidad* que se produce a partir de la aplicación de las diferentes técnicas de planeamiento y de gestión, tendientes a controlar el crecimiento disperso e intentar afrontar una cuestión crucial: la dotación de infraestructuras y equipamientos urbanos de las áreas que requieren para su satisfacción de un cierto grado de concentración espacial de la demanda.

Los efectos sobre el territorio producidos por el capital nómada y por el desmantelamiento del Estado, que encubrió la retracción de políticas bene-

3. Desde otra perspectiva, Franco Purini se alinea en similar dirección. Al respecto, véase Tella, Guillermo (2000), "La città è finita: Franco Purini y una arqueología de la ciudad contemporánea". En *UrbanRed Revista Digital sobre Urbanismo, Diseño Urbano y Ordenación del Territorio;* 1er Año No. 3, agosto. Madrid. Universidad Politécnica de Madrid.

factoras y la privatización de servicios públicos, han generado desigualdades socioespaciales que se traducen en la creación de nuevas centralidades periféricas y en la revitalización puntual de parcelas centrales, por un lado, y por otro, el abandono y consiguiente deterioro de las áreas de implantación no conectadas directamente con las nuevas actividades. De manera que aparece como necesario indagar sobre aquellos instrumentos urbanísticos que apunten a la organización espacial y funcional de la ciudad en sintonía con la complejidad de la nueva realidad emergente.

2.2. Las estrategias de planificación

Las ciudades se han constituido en la última década en un elemento clave de acumulación económica y atesoran en su interior los puestos de mando de la economía global. Por tal circunstancia, las administraciones locales optaron por exhaltar los atractivos de su oferta urbana para captar y retener actividades que las sustenten y revitalicen. Las agudas transformaciones socioeconómicas y las incesantes innovaciones tecnológicas han puesto en evidencia las limitaciones de los instrumentos tradicionales de la planificación urbana. Por otro lado, la multiplicidad y heterogeneidad de actores intervinientes en la ciudad diversificaron e intensificaron sus reclamos en pos de una mayor competitividad y calidad de vida urbana, así como su participación en la toma de aquellas decisiones que los involucrasen.

Los territorios metropolitanos fueron incorporando una serie de instrumentos necesarios para captar parte de la *globalidad*, tales como: infraestructuras viarias, trenes de alta velocidad, superpuertos y grandes aeropuertos, que en muchos casos no resultaban de interés para la iniciativa privada pero eran necesarias para que la globalización prosperase. En este marco, hizo su aparición una forma de planeamiento urbanístico local que permitía prolongar sobre el territorio la propia lógica de acumulación, sumando mayor flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones de la economía y poder dar respuesta a los grandes intereses privados sobre determinadas áreas de la ciudad. No se aspiraba a obtener el tradicional equilibrio territorial sino la *competitividad del territorio* para atraer inversiones.

En consecuencia, estas administraciones, generalmente inmersas en un fuerte endeudamiento, vieron la posibilidad de recurrir a la recualificación de suelos para luego conceder permisos de edificación sobre grandes superficies y, de esta manera, aliviar sus acuciantes problemas financieros. Con lo cual, el sector privado se instaló sobre aquellos espacios estratégicos y el público se ocupó de tender los elementos infraestructurales más costosos para que pueda funcionar el sistema y, como sostiene Fernández Durán (1995:32), hizo recaer su financiación sobre el conjunto de la sociedad. Frente a un deslumbramiento de diferentes fragmentos de la ciudad, amplias zonas residuales se sumergen en una creciente pauperización de su calidad de vida como resultado de la sustancial disminución de inversiones en materia de servicios, de infraestructuras y de seguridad, anteriormente en manos de las administraciones locales y que, ante su repliegue, caen en un estado de obsolescencia progresivo.

Los instrumentos de planeamiento urbano tradicionales se han mostrado ineficaces para contener el incremento de las tensiones sociales en el marco del nuevo orden económico. Sus intentos por alcanzar un desarrollo físico equilibrado no se han logrado apropiadamente. La celeridad con que suceden los hechos exige brindar respuestas con información incompleta. Asimismo, la importante competencia establecida entre ciudades por "lucirse guapas" excluye a numerosas poblaciones que no consiguen situarse en forma favorable en estos contextos. Desde esta perspectiva, el *planeamiento estratégico* se presenta como un eficaz instrumento para el análisis y la gestión de escenarios futuros; como el espacio de concertación apropiado para los grandes proyectos que permite plantear la racionalidad de las operaciones y generar una nueva relación de fuerzas, y con capacidad suficiente para mediar entre intereses contrapuestos y ofrecer caminos que permitan obtener prosperidad económica por un lado y equilibrio social por otro.

Para Jordi Borja (1994), una ciudad que aspire a insertarse en una economía global, tendrá que posicionarse en contextos internacionales a través de respuestas competitivas.[4] Con este enfoque se logra vincular integralmente a los planes operativos de corto y largo plazo, de manera tal que más que suplantar a la planificación tradicional, el *planeamiento estratégico* consigue complementarla, trasladando su atención sobre el proceso y no sobre el producto, orientándose hacia la demanda urbana y estimulando la participación de toda la ciudadanía (Fernández Güell, 1997). El plan tradicional, con su propuesta inerte de equilibrio a largo plazo, se limitaba a organizar la ciudad mediante la mera clasificación de suelos. Desde esta perspectiva, la planificación estratégica aparece como un instrumento de privilegio para adaptar el territorio a las nuevas y complejas realidades de la *postmodernidad*.

4. Por ende, deberá preservar su historia, pero también, deberá modernizarse manteniendo elementos diferenciales, es decir, ser complementaria y adquirir capacidad de intercambio. Las ciudades no tienen *per se* capacidad de generar, por su propia forma inercial de funcionamiento, los medios para posicionarse en el contexto internacional. A partir de 1992 se inició la segunda generación de planes estratégicos, signados por un proceso focalizado en los problemas internos de sus ciudades, en las condiciones de competitividad de las economías locales y en el potencial desarrollo de los recursos endógenos de sus municipios y territorios circundantes. No obstante, debe subrayarse que si bien lograron generar un amplio espacio de concertación, las ciudades en su esfuerzo por obtener una cierta competitividad económica, olvidaron abordar aspectos importantes de la sustentabilidad de su crecimiento.

3. El planeamiento metropolitano

La *planificación estratégica* ha sido el instrumento articulador del territorio dado que, por su ductilidad, permite a las administraciones regionales y locales plantearse objetivos comunes de difícil consecución desde miradas autónomas. Si bien en contextos europeos la *política regional* ha sido campo de aplicación de la administración central y, a su vez, la *planificación urbana* tendiente a distribuir equilibradamente los usos del suelo, ha sido materia de las administraciones locales, en la actualidad esta relación está siendo cuestionada tras el surgimiento de directrices de ordenación territorial generadas por las Comunidades Autonómicas españolas.

3.1. La ordenación del territorio

En términos generales, el proceso de ordenamiento territorial parte de una serie de factores que considera esenciales para su consecución: por un lado, la definición de un horizonte deseable, un modelo territorial futuro que se desee alcanzar; por otro, la dosificación adecuada a cada contexto de los usos del suelo y la intensidad de su ocupación; y finalmente, el diseño de políticas e instrumentos que permitan materializar esas decisiones territoriales. En este marco, la definición del *horizonte deseable* constituye uno de los capítulos de mayor relevancia, dado que es donde se construyen e identifican los problemas a afrontar y se define qué es un territorio ordenado y cómo hacer para conseguirlo.

En el marco del proceso de ordenación del territorio, el *planeamiento territorial* se constituye como

una herramienta esencial con la que se construyen lineamientos que luego deberán recuperar otros niveles de la planeación.[5] Estos lineamientos suelen definir un sistema nodal de referencia con sus principales vinculaciones entre nodos y preven la reserva de suelos en los corredores. Los planes sectoriales, a su vez, abordan separadamente temas como, por ejemplo, la infraestructura viaria, ferroviaria, portuaria o aeroportuaria, la intermodalidad, las zonas de actividad logística, entre otros.

El producto final del plan se expresa a través de un plano que contiene el conjunto de especificaciones técnicas. Para permitir su gestión es necesario definir un *programa de actuación* en el que se contemplen los tipos, los tiempos y los recursos necesarios para las actuaciones a llevar a cabo. Esta ordenación se desarrolló mediante una *planificación en cascada*, es decir, en concordancia con los diferentes niveles de intervención: regional, urbanístico y sectorial, cada uno con sus propias complejidades. Sin embargo, es preciso señalar que el inicio tardío de la planificación regional no ha permitido aún observar con claridad efectos distintivos en ese sentido.

La ordenación del territorio constituye un proceso de toma de decisiones estrechamente vinculado a una dimensión política. En tal sentido, deben reconocerse tres etapas básicas, genéricamente denominadas *ADA*: a) *Análisis territorial*: reconocimiento detallado de procesos territoriales en toda su complejidad mediante instrumentos provenientes de disciplinas científicas diversas; b) *Diagnóstico territorial*: identificación de problemas y potencialidades que producen desequilibrios y desarrollos territoriales; y c) *Actuación territorial*: elaboración y evaluación de propuestas y líneas de acción que culminan en un texto normativo.[6]

Con algunos antecedentes previos de relevancia menor, las figuras de planificación territorial aparecen definidas por primera vez en la *Legislación de Uso del Suelo* de 1956, pero comenzaron a adquirir verdadero peso específico recién con la puesta en marcha de las autonomías comunitarias. Dicha ley introducía un sistema de planificación en cascada y luego, con su posterior reforma en 1975, se acentuó ese lineamiento pero diferenciando planes territoriales de planes de ordenación urbana. Cuando en 1983 se otorgó a las Comunidades las competencias territoriales contempladas en la Ley de 1975, cada una debió elaborar su legislación respectiva y dio inicio en España a una etapa caracterizada por el apogeo de nuevos instrumentos de planificación.

Este traspaso ha sido considerado como el inicio de la planificación territorial española, donde pueden reconocerse tres momentos diferentes: uno vinculado a la construcción de un marco normativo apropiado; otro referido a la elaboración y aprobación de los planes regionales; y por último, la elaboración de los denominados planes subregionales. En el caso particular de la Comunidad de Madrid,[7] tras la aprobación en 1984 de la Ley de Ordenación del Territorio, se redactaron avances de las *Directrices DOT*, y cuando en 1995 se produjo su revisión, fue aprobada una nueva legislación sobre "Medidas de Política Territorial", que introdujo una novedosa figura de planeamiento: el Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET).

3.2. Los planes regionales recientes

El PRET tiene la particular característica de integrar mecanismos propios de la planificación territorial, la urbanística y la estratégica. Constituye el instrumento de ordenación del territorio con el que se reemplaza la figura de las *Directrices DOT* de la legislación anterior. Su aporte innovador radica, precisamente, en la concepción del plan como proyecto de ciudad y como herramienta de intervención, en su audacia metodológica y en su capacidad de gestión. Parte de la hipótesis que Madrid se ha incorporado a la red de grandes regiones europeas y que su condición metropolitana requiere de acciones territoriales destinadas a capitalizar las oportunidades de desarrollo económico y a compensar los desarrollos desequilibrados.[8]

Mientras que la ciudad central mantiene un rol como centro cultural y administrativo, la generación de centralidades periféricas en torno a los nuevos polos de actividad económica lleva a modificar las relaciones tradicionales, tendiendo a una estructuración policéntrica. Desde esta perspectiva, el PRET diseña estrategias territoriales de ámbitos subregionales sobre los grandes ejes de desarrollo metropolitano (Pujadas y Font, 1998: 245), existen dentro del PRET instrumentos de actuación originales que deben ser recogidos por los planeamientos urba-

5. Se trata de un documento en el que se definen las líneas de acción necesarias para alcanzar los objetivos territoriales planteados y en el que pueden detectarse varios momentos: a) uno de análisis, en donde se caracteriza el modelo territorial actual, b) otro donde se diagnostican problemas y potencialidades del territorio; c) otro en el que se elabora un modelo territorial a alcanzar; y d) finalmente, una fase de diseño de medidas que permitan la consecución de objetivos y de metas. Asimismo, luego de alcanzado el modelo propuesto, la nueva realidad emergente se tornará en objeto de análisis hacia nuevos desafíos territoriales; de manera tal que, más que un procedimiento de tipo lineal, debe considerarse como de forma elíptica, donde se plantea un escenario futuro y, una vez obtenido, se convierte en base de análisis para delinear un nuevo escenario acorde con el contexto emergente.

6. Entre las técnicas de diagnóstico más difundidas prevalece en la actualidad la denominada *Matriz DAFO* (Debilidades-Amenzas-Fortalezas-Oportunidades), en la que las consonantes explican situaciones internas y las vocales, condicionantes externas. En relación con las técnicas de selección de alternativas, es mayormente aceptada la *Evaluación de Impactos*, es decir, el análisis comparado de situaciones deseables frente a situaciones tendenciales. Entre las técnicas prospectivas, es decir, el laboratorio de situaciones territoriales futuras, los *modelos de simulación* han culminado su apogeo como instrumentos predictivos y hoy se utiliza preferentemente el denominado *Método de Escenarios*, procedimiento con el que es posible simular un encadenamiento de sucesos conducentes a una situación futura deseable. Existen dos tipos de escenarios posibles: a) *exploratorios*, que avanzan del presente hacia el futuro; y b) *anticipatorios*, que transitan del futuro hacia el presente.

7. La ciudad de Madrid fue fundada en la época romana, luego los musulmanes construyeron un recinto amurallado —que denominaron *Magerit*— en torno al cual se desarrollaría luego el asentamiento. Si bien en el medioevo la población contaba con unos pocos miles de habitantes, fue en 1561, durante el reinado de Felipe II, cuando Madrid pasó a ser un lugar de residencia de importancia creciente, dado el establecimiento allí de la monarquía. Esto condujo a una expansión urbana más allá del recinto medieval. Ya en el siglo XVII Madrid se consolidaba como sede del gobierno de la Corona e incrementaba su población en cerca de 80 mil habitantes. Con los Borbones, Madrid adquiere su mayor esplendor: se ampliaron sus límites, se realizaron obras de saneamiento y se crearon parques (Buen Retiro), paseos (El Prado) y monumentos (Palacio Real). El casco antiguo corresponde al recinto amurallado por Felipe IV, circunscripto por las rondas de Segovia, Toledo, Valencia y Atocha. En el siglo XIX se derribó la muralla y se proyectó el ensanche: los barrios burgueses de Salamanca y Argüelles. A comienzos de la siguiente centuria surgieron los primeros barrios periféricos: Moncloa, Ciudad Lineal y Tetuán.

8. La gran expansión de Madrid se produjo en las últimas décadas, donde la mancha urbana traspasó los límites de la autopista M-30 (el tercer cinturón), principalmente hacia el oeste y el sur; circunstancia que dio origen a la construcción de nuevos cinturones, la M-40 y la M-50, para contener y vincular a los nuevos asentamientos. Con el inicio de las autonomías regionales en 1983, la ciudad es designada como capital de la Comunidad Autónoma de Madrid, cuyo territorio coincide con provincial, con lo que incorporó nuevas funciones administrativas y políticas. Hoy la ciudad cuenta con una población estimada en 3 millones de habitantes, de los 5 millones que posee la Comunidad.

nos y sectoriales posteriores pero, también, otros que desencadenan mecanismos de intervención territorial. Tal el caso de: a) las *zonas de interés regional*, previstas como soporte de operaciones urbanísticas para un desarrollo ordenado y para la corrección de desequilibrios; y b) los *proyectos de alcance regional*, con los que se diseñan obras básicas de infraestructura, dotaciones e instalaciones de interés regional.

En relación con la dinámica interna de la región metropolitana fueron señaladas cinco tendencias básicas: a) la ciudad central conserva su vitalidad y refuerza su papel terciario; b) el casco antiguo inicia un proceso de declive que se evidencia en sus barrios; c) los antiguos núcleos rurales de la segunda y tercera corona han superado sus deficiencias y conforman nuevas centralidades metropolitanas; d) la periferia urbana sur experimenta una progresiva degradación de su habitabilidad, con importantes bolsas de desocupación y marginalidad; y e) el suburbio de baja densidad oeste se extiende y favorece el paso de la segunda a la primera residencia (PRET, 1996). En tal sentido, el PRET postula: a) que la región es un componente de la red de grandes regiones europeas; b) que su condición metropolitana requiere de acciones territoriales destinadas a favorecer oportunidades y a compensar desequilibrios; y c) que deben llevarse a cabo estrategias para actuar sobre ámbitos subregionales que conformen grandes ejes de desarrollo metropolitano.

En este marco, se identificaron siete *piezas metropolitanas* tendientes a la ordenación del espacio regional: a) la *almendra central*, el área de máxima centralidad metropolitana, que mantendría sus actividades terciarias avanzadas pero descentralizaría otras hacia nuevos emplazamientos competitivos; b) las *periferias urbanas*, áreas de revitalización y recualificación; c) la *periferia metropolitana norte*, conformada por el Corredor de Colmenar, el nuevo eje Alcobendas–San Sebastián y el centro regional Tres Cantos; d) el Corredor de Henares, constituido como eje logístico y económico regional, apoyado por la operación Barajas; e) el *sudeste metropolitano*, de débil desarrollo, se convertiría en el futuro subcentro metropolitano; f) la *malla metropolitana sur*, donde se producirían los mayores crecimientos a partir de la Operación Gran Sur; y g) el *oeste metropolitano*, la única pieza claramente suburbana, con núcleos poco articulados en un entorno de elevado valor ambiental (Tella, 1999a).

En relación con el medio–ambiente natural, se busca integrarlo como lenguaje e instrumento de ordenación, estableciendo: espacios naturales protegidos (existentes y propuestos), montes preservados por ley, suelos rústicos a ser preservados ante el avance de la urbanización y parques públicos metropolitanos. Se prevé la conformación de una red de zonas verdes que enhebrarían parques urbanos, espacios naturales y rurales protegidos, como leve transición hacia el campo. Desde el punto de vista de la concepción del transporte, se propone un modelo viario radioconcéntrico, con una vertebración realizada mediante cinturones anulares (por ejemplo, la M-50). El transporte colectivo adquiere un papel de privilegio dentro de una estructura conformada por la red principal basada en ejes radiales y distribuidores metropolitanos anulares, la red metropolitana, la red comarcal y la red local (PRET, 1996).

En cuanto a los objetivos estratégicos planteados en el PRET aparecen los siguientes: a) un equilibrio armónico entre el crecimiento urbano y el medio natural; b) la vertebración del territorio regional a partir de un sistema de transporte eficiente y de la potenciación de nuevas centralidades basadas en los núcleos urbanos existentes; c) la mejora de la habitabilidad de las ciudades; y d) la modernización de

factor clave de competitividad (PRET, 1996). En consecuencia, se propone transformar un modelo metropolitano concentrado y congestivo que gravita en exceso sobre el centro de Madrid, en un modelo reticulado sustentado en los núcleos urbanos existentes. Cada núcleo recibe un papel determinado en la política descentralizadora y, para ello, se establecen *áreas de centralidad* como base de la nueva vertebración territorial: a) el centro regional; b) los centros subregionales (Eje de la N-103, Tres Cantos, Aranjuez, Collado Villalba y Navalcarnero); y c) los centros comarcales, destinados a servicios básicos pero con importante papel de reequilibrio (véase Figura 1).

4. El planeamiento urbanístico

A diferencia de la experiencia de muchos países europeos, la elaboración de planes territoriales en España se inició muy recientemente y, en consecuencia, sus efectos no se han hecho visibles aún. En consecuencia, en la mayor parte de los casos el territorio ordenado fue resultado, en cambio, de la aplicación de *planes urbanísticos* destinados a organizar el crecimiento y a preservar los suelos no urbanizables, por un lado, y de *planes sectoriales* dirigidos a la dotación de equipamientos, servicios e infraestructuras, por otro. Este rasgo característico se debe a una tradición legislativa de involucrarse en la materia, con la que fue posible construir y sedimentar un largo proceso de definición de líneas e instrumentos para el desarrollo.

4.1. La consolidación disciplinar

Tras un siglo y medio de consolidación disciplinar,[9] a partir del Decreto Ley sobre Medidas Liberalizadoras en materia de suelo de 1996 se pone en marcha una profunda reforma en la legislación del suelo estatal.[10] Si bien el objetivo aparecería centrado en torno a ciertas cuestiones —como la ordenación anticipada del territorio, la distribución de actividades, el diseño de infraestructuras y el manejo de densidades y equipamientos—, la finalidad implícita en la reforma era "el incremento de la oferta de suelo con el propósito de abaratar su precio, así como de los productos inmobiliarios derivados, introduciendo *criterios de mercado* y limitando o "flexibilizando" la intervención pública sobre el territorio" (López De Lucio, 1997:79).

Asimismo, L. Parejo Alfonso (1993) examina las relaciones conflictivas entre la *planificación urbana* y el *régimen local* en España a partir de la Ley del Suelo de 1990, y se pregunta: "¿cómo generar una articulación racional entre los subsistemas autonómico y local que compatibilice la gestión urbanística local con la política económica regional?". Defiende la idea que la incapacidad como instrumento legal adoptado por la Ley de 1956 (y sus reformas posteriores de 1975/78) se debe con exclusividad a su alta comple-

9. La legislación urbanística española se inició con las primeras codificaciones sobre Alineaciones (1846), y siguió con la legislación de Ensanche (1864 y 1876), la Reforma Interior (1895), el Estatuto Municipal (1924) y la Ley del Suelo (1956 y 1975). La obra del ingeniero Carlos María De Castro, con su Plan de Ensanche de Madrid (1857) constituyó el primer paso hacia la elaboración de la denominada Ley de Ensanches de 1876, que más tarde sería aplicado en numerosas ciudades. Madrid había crecido en cantidad de población y de intercambios comerciales y hacia ella confluía una densa red de carreteras y ferrocarriles. El Plan de Ensanche de Barcelona (1859), del ingeniero Ildefonso Cerdá, fue otro de sus antecedentes inmediatos, a partir de la generación de un trazado viario en cuadrícula.

10. La delimitación de lo público y lo privado mediante la *alineación*, la previa fiscalización de las obras de edificación a través del otorgamiento de las *licencias* y la ejecución de las obras públicas constituían la principal acción de las administraciones en el siglo XIX en materia de ordenamiento urbano. La llegada de los Ensanches permitió reconocer la idea de nueva ciudad, del trazado como instrumento de ordenación del suelo y el concepto de compromisos económicos de los propietarios de suelo en el proceso de urbanización.

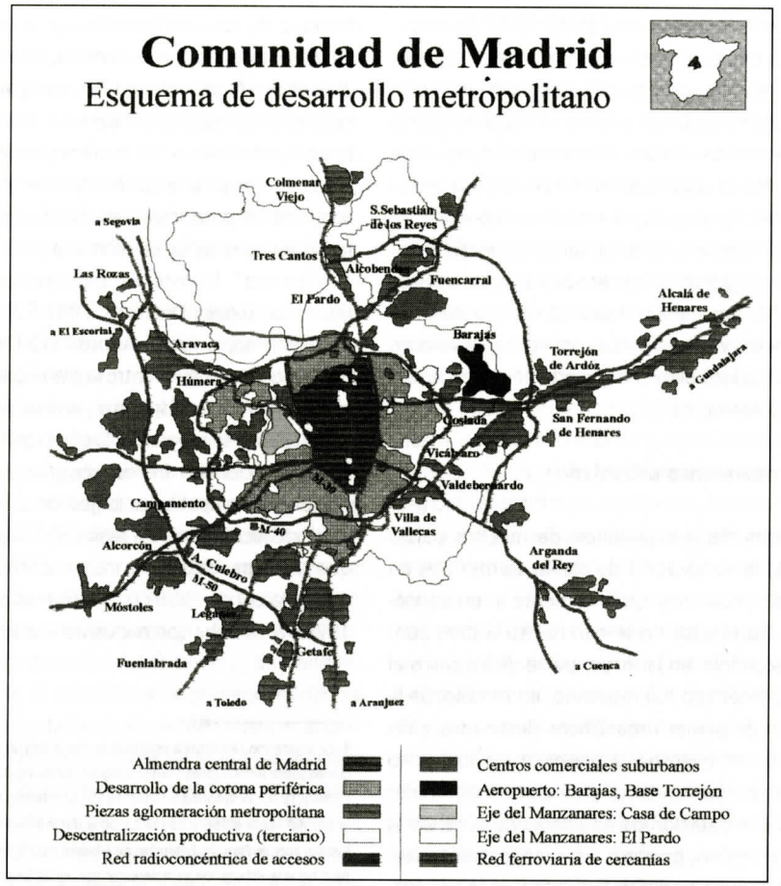


Figura 1. Esquema de desarrollo metropolitano de la Comunidad de Madrid.

jidad, con lo que se condujo a un inevitable distanciamiento entre *legalidad* y *praxis*. La Ley de 1990, como un perfeccionamiento técnico–jurídico de su predecesora, terminó por alejar al urbanismo de los ciudadanos y de los propios políticos llamados a manejarlo, por lo que: redujo la participación ciudadana, debilitó el papel de los políticos y acentuó la intervención de los especialistas.[11]

En un trabajo más reciente sostiene que la gestión territorial constituye el fenómeno de especialización del ordenamiento jurídico. Establece una

11. La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (1956) fue el siguiente eslabón de la legislación urbanística española. Estaba destinada a sistematizar normativas dispersas relativas a la regulación en materia de ordenación, determinaba un sistema de "planificación en cascada", con determinadas calificaciones de suelo —en: urbano, de reserva urbana y rural— y definía los sistemas de actuación —por: cooperación, expropiación y compensación—. Dos reformas posteriores han incidido sobre esta ley. Una en 1975, que modificó algunas figuras de planeamiento, y en cuanto a regulación y cesiones de suelo. La otra, de 1990, que introdujo la figura de "Áreas de Reparto", a la que se le asignan cargas y beneficios en suelos urbano y urbanizable.

relación dialéctica entre la *planificación* (análisis, diagnóstico y propuesta) y la *ejecución* (desarrollo y seguimiento), y señala que el fracaso de la gestión se debería a un *conflicto de competencias* tanto en la planificación como en la ejecución, ya sea por ausencia de los necesarios avances legislativos como por la propia disfunción del gobierno local, hecho que se acusa en la dimensión supralocal. (L. Parejo Alfonso, 1997:156). Con la democratización de los ayuntamientos en 1979 se iniciaron políticas urbanísticas destinadas a producir acciones muy visibles y rápidas. En este escenario, el *fragmentarismo intraurbano* y la *exaltación morfológica* operada desde la arquitectura permitió generar transformaciones recualificadoras de espacios urbanos deprimidos o indefinidos.

A partir de entonces se llevó a cabo la revisión de los antiguos *planes generales* que abandonaron la estructura del planeamiento tradicional e introdujeron mecanismos de gestión que sustituyeron el control normativo por un desarrollo de base promocional. (F. De Terán, 1997:20). Era el surgimiento del *planeamiento postmoderno*, donde era la arquitectura emblemática quien dinamizaba el entorno y era a través de ella y no del urbanismo como se definían los espacios urbanos. En el marco del planeamiento urbano, el denominado *planeamiento general* es el ámbito donde se define la ordenación del territorio municipal. A su vez, éste se acoge a los lineamientos del planeamiento regional y genera directrices para desarrollar en el *planeamiento derivado*, su nivel inferior que resulta de la aplicación sobre ámbitos parciales del municipio.

4.2. Los planes de ordenación

El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) constituye el instrumento apropiado para municipios de mucho crecimiento urbano y gran capacidad de gestión, en donde se definen: a) *determinaciones generales*: sistemas generales, clasificación y calificación de suelos, tipos de aprovechamiento y áreas de reparto; b) *determinaciones en suelo urbano*: delimita el suelo urbano, la zonificación, áreas de planeamiento especial, espacios libres y trazado viario; c) *determinaciones en suelo urbanizable*: provee de argumentos para la conformación de nuevos espacios urbanos; d) *determinaciones en suelo no urbanizable*: protege zonas que no se urbanizarán debido a sus cualidades físicas, ambientales, geológicas o naturales[12] (Pujadas y Font, 1998:303).

En la concepción de los últimos planes de ordenación urbana de Madrid se observa un importante salto cuali–cuantitativo, pues se pasa de un planteo de "crecimiento cero" como el de 1985, al de 1997 que consideraba un crecimiento al límite de la capacidad. El plan anterior entendía que Madrid no necesitaba más infraestructuras ni nuevos crecimientos, que la población estaba muy estabilizada y, por lo tanto, lo que había que hacer era volcar los recursos sobre la ciudad existente para mejorar-

12. Aquella ordenación que no fue realizada por el planeamiento general debe ser absorbida por el planeamiento derivado, y para ello se cuenta con diversas figuras urbanísticas: a) *Plan Parcial PP*: desarrolla el suelo urbanizable (programado y no programado), previsto por el planeamiento general para llevar a cabo el diseño urbano de una porción del ámbito municipal; b) *Programa de Actuación Urbanística PAU*: destinado a programar el suelo urbanizable no programado para que luego se desarrolle el plan parcial; c) *Plan Especial PE*: destinado a la ordenación de aspectos

la, para consolidarla. En cambio, el nuevo plan si bien mantuvo la idea de "vuelta sobre la ciudad existente" (como, por ejemplo, la renovación del casco antiguo), al mismo tiempo previó el desarrollo de inversiones de futuro (GMU/AM, 1998).

Al respecto Luis Rodríguez-Avial Llardent, director del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) de 1997, sostenía lo siguiente:

> *Ante el avance de la ciudad sobre el territorio municipal consideramos necesario preguntarse cual era el límite de la capacidad de acogida de nuevos asentamientos que tenía Madrid. Es por esa razón que se pensó un plan al límite de la capacidad, dado que parecía conveniente contar con ciertas previsiones para cuando la sociedad reclame un crecimiento. Las infraestructuras es necesario pensarlas con mucha antelación, reservar los suelos y preservarlos, para no generar problemas insolubles a las generaciones sucesivas (Tella, 2000:125).*

Como se ha señalado, la legislación urbanística española está regida por una planificación en cascada, donde las postulaciones del planeamiento regional son recogidas por el municipal y, finalmente, detalladas en el sectorial. Dada la reciente aprobación de los planes en ambos ámbitos, a esta altura, cabe preguntarse cual es la adscripción del PGOUM al Plan Regional de Estrategia Territorial, o dicho en otros términos, que tipo de relaciones se establecen entre los lineamientos de la planificación regional con los de la municipal en este caso en particular (R. Avial, 1997).

En tal sentido, el plan urbano debe respetar las grandes líneas del plan regional. En Madrid ha sucedido que la entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE) aceleró el proceso de revisión del planeamiento municipal; aceleración que no permitía esperar la aprobación del plan regional, que se hallaba en elaboración. Fue durante la tramitación cuando se introdujeron rectificaciones al plan municipal para encuadrarlo dentro de las grandes líneas del plan regional como por ejemplo: la incorporación de la autovía semianular M-45, entre la M-40 y la M-50, que no se tenía previsto originalmente. Con lo cual, finalmente, la comunidad pudo otorgar la aprobación definitiva, dado que era coherente con las previsiones de la planificación regional.

Finalmente, cabe señalar que los planes generales dedicados a calificar y clasificar suelo como modo de regular el crecimiento de la ciudad, han puesto de manifiesto la asimetría existente entre la simplicidad de las técnicas urbanísticas y la complejidad del fenómeno social sobre el que dichas técnicas se aplican. A su vez, los modelos explicativos lógico–matemáticos de los años sesenta, mostraron también sus limitaciones para traducir las formulaciones teóricas en estrategias operativas de intervención en la ciudad; con lo cual se abrió paso a una visión física de la ciudad, entendida como articulación entre monumentos y tejidos urbanos y entre morfología urbana y tipologías edificatorias (véase Figura 2).

5. La actuación sobre el territorio

La ordenación territorial constituye el instrumento central con el que se define la forma de la ciudad y la intensidad de su ocupación. Sus elementos vertebradores son los sistemas generales (comunica-

específicos sectoriales como, por ejemplo, los sistemas generales de infraestructuras; d) *Plan Especial de Reforma Interior PERI*: que opera sobre suelo clasificado como urbano con el propósito de afrontar problemas integrales o específicos, tal como: renovación, restauración o rehabilitación; y e) *Estudio de Detalle ED* y *Proyecto de Urbanización PU*: que adaptan las determinaciones del planeamiento general o parcial, y se ocupan del diseño de las obras necesarias para ejecutar lo dispuesto por el planeamiento, respectivamente (Pujadas Y Font, 1998:313).

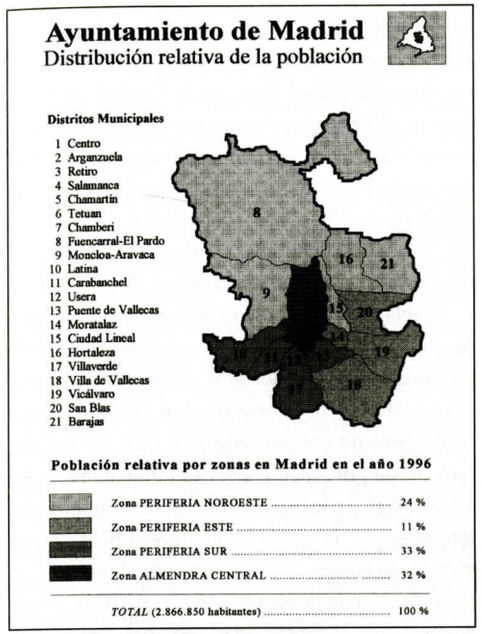


Figura 2. Distribución relativa de la población del Ayuntamiento de Madrid.

ciones, espacios libres, equipamiento comunitario), la clasificación de suelos (urbano, urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable) y su calificación (zonificaciones y edificabilidad). Para recoger aquella ordenación que ha sido trazada por un planeamiento superior, existen diversas figuras urbanísticas que se adecúan a variadas situaciones. Tal el caso de los Programas de Actuación Urbanística (PAUs), que son instrumentos derivados del planeamiento general destinados a programar el suelo urbanizable no programado; es decir, a calificar el suelo ya clasificado.

5.1. Los programas de actuación

Con el propósito de ordenar el espacio regional, el planeamiento superior define lineamientos para ser recogidos por sus niveles inferiores. Los PAUs desarrollan la estructura urbana general, usos y niveles de intensidad y el trazado de redes principales, y a partir de su aprobación se desarrollan los *planes parciales*, una figura con la que se formaliza el diseño urbano del sector. En este marco, la *empresa pública* destinada a la gestión, a la promoción y a la urbanización de suelo se constituye en el principal instrumento de ejecución de la planificación estratégica regional en la Comunidad de Madrid. Este tipo de empresas se aboca a intervenir en forma directa dentro del territorio regional, sobre todo en el proceso de producción de suelos con el propósito de impulsar nuevos desarrollos. Se ocupa tanto de la preparación de suelos para cualquier uso como de la ejecución de obras de infraestructura y equipamientos necesarios y su promoción y comercialización inmobiliaria.

Dado que tienen la dinámica de una entidad privada, el gobierno regional logra actuar de manera ágil y flexible y, debido a que se autofinancia con la venta de los suelos, evita erogaciones públicas. Su incumbencia es: sanear terrenos degradados, crear y gestionar bancos de suelo, colocar suelos urbanizados en el mercado, contrarrestar retenciones de la oferta durante los ciclos expansivos, moderar los precios de mercado y, a su vez, responder adecuadamente tanto a demandas sociales como a iniciativas privadas (Tella, 1999b). Desde 1989, la empresa más importante se denomina *ARPEGIO* (Áreas de Promoción Empresarial S.A.) y depende de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte.

A través de la planificación regional, Madrid ha intentado consolidar un proceso de reestructuración y recualificación territorial que le permita adquirir competitividad en el contexto europeo y la

labor de ARPEGIO se orienta a favorecer ese equilibrio. Su modelo de gestión está basado en una concertación con los ayuntamientos que garantice la flexibilidad del planeamiento y la ejecución del proyecto. Sus actuaciones componen un sistema de ámbitos de desarrollo de 2,300 hectáreas, situados estratégicamente en torno a los trazados viarios de circunvalación (planificados o en ejecución, como la M-45 y la M-50). En la actualidad, ARPEGIO afronta numerosas operaciones, entre las que se destacan: el Parque Empresarial Madrid-Las Rozas; el Área Empresarial Alcalá-Garena; el Parque Oeste de Alcorcón; la Ciudad de la Imagen; y el Parque del Ocio, entre otros (ARPEGIO, 1998).

Pero sin lugar a dudas, de esta serie de actuaciones se destaca por su importancia la denominada *Parque Lineal Arroyo Culebro*, que se desarrolla a través de un Programa de Actuación Urbanística (PAU) en el que los municipios de Getafe, Pinto y Leganés recogen los lineamientos del planeamiento regional. Constituye la mayor actuación urbanística de la región y se propone la conformación de un eje estructurador del Sur metropolitano mediante la promoción de suelo equipado y la recuperación ambiental y funcional de la zona. Cuenta con una superficie de 1,300 hectáreas, se desarrolla a lo largo de 12 kilómetros de extensión a ambos márgenes de la autovía M-50, entre la radial N-IV y la carretera M-409.

Con esta operación se ha pretendido: a) la recualificación industrial de la zona, a través de la creación de una importante oferta de suelo urbanizado de gran calidad, destinado a actividades económicas; b) su regeneración medioambiental, mediante la construcción de nuevas infraestructuras de depuración y saneamiento y la creación de zonas verdes y forestadas; y c) la puesta en el mercado de grandes reservas de suelo para la localización de dotaciones y equipamientos públicos. Actualmente, se están ejecutando tres acciones coordinadas: a) *Área Empresarial Andalucía*, que promociona 62 hectáreas edificables para acoger a industrias de diferentes dimensiones y características; b) *Área Residencial Pórtico del Sur*, con 15 hectáreas edificables que alojan viviendas en el municipio de Getafe; y c) *Área Industrial Polvoranca*, que abarca una superficie de 13 hectáreas edificables destinadas a usos empresariales y de servicios en el municipio de Leganés.

El enlace de esta operación con otra actuación, *Parque Oeste de Alcorcón*, permitirá la articulación funcional de una importante *pieza metropolitana* del sur de Madrid. De manera que, sobre una zona de crecimiento concentrado y de baja calidad, caracterizada por aglomeraciones infraequipadas en torno a ejes viarios obsoletos, desde la ordenación territorial y a través de una empresa pública promotora de suelos, la Administración desarrolló un importante modelo de gestión que permitió el reequilibrio y la competitividad regional. Desde esta perspectiva, el planeamiento general se presenta como instrumento de ordenación del territorio en respuesta a lineamientos impartidos por el planeamiento regional y, a su vez, genera directrices para su desarrollo en niveles inferiores de planeamiento.

5.2. Los consorcios urbanísticos

El proceso de transformación del espacio rural en urbano constituye el capítulo central de la ordenación del territorio. El tipo de actividad que se desarrolle determina espacios públicos destinados a equipamientos colectivos y espacios parcelados, de tipo privado, para usos residenciales o productivos. La dosificación de actividades ofrece *usos característicos*, los predominantes en una zona, *usos compatibles*, que acompañan al anterior, y *usos tolerados*, que contribuyen a la diversidad de actividades. Aquella ordenación que no ha sido completada por el planeamiento general es recogida por el planeamiento derivado y con tal propósito se conforman los denominados *consorcios urbanísticos*, destinados a afrontar operaciones de rediseño y de equipamiento integral de una porción de la ciudad (PGOUM, 1997).

Desde esta perspectiva, en 1989 se creó el *Consorcio Urbanístico del Pasillo Verde Ferroviario de Madrid*, que funcionó por siete años hasta la culminación de sus tareas. Se trata de una experiencia desarrollada en colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y RENFE (Red Nacional de Ferrocarriles del Estado, la empresa estatal de ferrocarriles nacionales), que si bien no ocasionó erogaciones públicas, ha gestionado un presupuesto de 30 millones de dólares. Este consorcio fue constituido con el propósito de conformar un corredor verde metropolitano que revalorice el entorno del Río Manzanares y reequilibre la periferia sur de la ciudad, mediante la dotación de equipamientos deportivos y recreativos a una zona que funcionaba como eslabón entre el casco central y la periferia de la ciudad (GMU/AM, 1997).

La actuación se desarrolló sobre el barrio de La Arganzuela y parte del de La Moncloa, sobre una zona muy castigada debido a la agresión producida en su trama por el trazado ferroviario. La iniciativa surgió a partir de una propuesta de la empresa estatal RENFE para desafectar una serie de terrenos en desuso ante los nuevos criterios de explotación del servicio de la red. RENFE aportó al Consorcio la titularidad de los terrenos y el Ayuntamiento el compromiso de su recalificación. Con esta operación se recuperaron cerca de 1,5 millones de metros cuadrados de suelo para dotaciones, viviendas, espacios verdes y oficinas sobre uno de los bordes del centro de Madrid, a los que se sumó el completamiento de la infraestructura ferroviaria.

Con esta intervención se intentó reconstruir los valores históricos de la trama degradada y producir dotaciones y servicios carentes en el barrio, con zonas verdes, con un tratamiento cuidadoso de los espacios públicos y con la instalación de un parque residencial y terciario que revitalizara la actividad económica del área y con la introducción de elementos simbólicos de significación. La liberación de trazados ferroviarios degradados para su recuperación como ámbitos urbanos de alta calidad ambiental, constituyó una importante oportunidad de acción para lograr dos operaciones simultáneas: una de transporte, que resolvió el completamiento del anillo ferroviario de la red de cercanías, y otra de urbanización sobre terrenos ferroviarios obsoletos y en desuso rehabilitados para usos urbanos (Tella, 1999c).

Las áreas de oportunidad se encontraban, entonces, en solares vacantes y en el trazado ferroviario de superficie que se desafectaba, y la actuación se desarrolló por sectores articulados por una traza viaria que conservaba la geometría de la red ferroviaria y que vinculaba un sistema preexistente de espacios verdes con otros de nueva creación. Se trata de la mayor operación de cirugía urbana practicada en las últimas décadas en la ciudad de Madrid y que ha logrado rejuvenecer demográficamente a la población y reactivar económicamente a un distrito muy deprimido. Aunque la operación urbanística se ha desarrollado con alta calidad y mucha edificación de borde, cabe señalar que no se previó una buena centralidad lineal con terciario, oficinas y comercios, sino que mayormente se han construido viviendas.

Las infraestructuras han permitido históricamente cualificar al territorio y, si bien contribuyeron en el deterioro del tejido urbano, hoy se presentan como el espacio de las grandes oportunidades. Los desplazamientos de la población en las ciudades pasaron en veinte años de un tercio de movilidad

obligada a más de dos tercios. Eso condujo inevitablemente a rescatar espacios olvidados, mediante la denominada *acupuntura urbanística*, para introducir flexibilidad a la rígida trama urbana. De manera que el futuro de las ciudades pareciera tender a jugarse sobre sus periferias, allí donde se yuxtaponen el primer mundo con el tercero.

6. Hacia un posicionamiento estratégico

El célebre lema *crecer o desaparecer* ha signado el desarrollo de las grandes ciudades durante la última década. El caso particular de Madrid no fue ajeno a ello y la ha sumergido en una competencia estratégica en pos de un posicionamiento en el contexto internacional. Sin embargo, tal esfuerzo no ha sido suficientemente acompañado por un impulso similar tendiente a colocar al planeamiento urbano en una situación diferencial de competitividad frente a otros instrumentos de gestión pública al interior de la ciudad. En este marco, el planeamiento es la referencia más apropiada para la definición de directrices de ordenación, legitimadas socialmente, y para recuperar una doble dimensión: por un lado, como instrumento de políticas territoriales y, por otro, como expresión del interés público. De manera de canalizar cada vez más consultas con los niveles inferiores y con los grupos de interés local, aproximándose a un *documento de consenso* más que a un instrumento consumado, tal como subraya I. Sánchez (1999).

6.1. Una recualificación territorial

Históricamente las ciudades han ofrecido a los sistemas económicos una fuerte centralidad. Hoy, el espacio urbano central se valoriza y expande (Times Square en New York, La Defense en París, Puerto Madero en Buenos Aires). Pero si bien el área central mantiene su preponderancia, cambia de significado produciendo una *resemantización espacial*. Más allá de su histórico rol de centros comerciales y bancarios hoy funcionan como puntos de mando y como centros de coordinación, control y servicios del capital mundial y como generadores de innovación para las industrias. En Europa, dado que los centros urbanos están muy protegidos y no cuentan con extensiones abandonadas, la expansión del terciario se produce fuera del centro antiguo. A su vez, a escasa distancia de éste, es posible observar la formación de *guetos* que ponen de manifiesto nuevas formas de desigualdad espacial y social y una nueva geografía de la marginalidad.

Por otro lado, Madrid presenta fragmentos urbanos que escapan a los términos de la "ciudad tradicional" y que sí ostentan características que la literatura atribuye a la "ciudad difusa". Tal es el caso, por ejemplo, de la zona noroeste, que presenta un modo de asentamiento estructurado en torno al trazado viario (y no al ferroviario), de manera que se privilegia el uso del automóvil particular como marco de una "huida hacia el suburbio" y en busca del contacto con la naturaleza, con el "entorno frondoso". Es un área que debe considerarse como clásicamente periférica pero en la que se está produciendo una ocupación del territorio muy particular, donde la ciudad dejó de terminar bruscamente y puso de manifiesto una discontinuidad del tejido edificado, una ocupación fragmentada, la pérdida del paisaje rural, donde "el campo se rompe en trozos al intercalarse hipermercados, carreteras, oficinas, urbanizaciones, grandes áreas comerciales, dejando de cumplir su misión de producir cereales para convertirse en un conjunto de zonas baldías o escombreras ilegales a la espera de un cambio de destino" (Fariña y Pozueta, 1998).

En este contexto, cabe la pregunta de J. Ezquiaga (1998) en relación a si el planeamiento tradicional atraviesa por meros cambios adaptativos al nuevo contexto social o espacial o si, por el contrario, se encuentra frente a un nuevo paradigma conformado por un sistema de relaciones. La crisis del *urbanismo científico* se presenta como de tipo epistemológico y afecta a los modelos explicativos y predictivos basados en metodologías reduccionistas y cuantitativas. En ellas se asociaba el concepto de *orden* al de *equilibrio* y el de desorden al de inestabilidad, de modo tal que el no–equilibrio, la irreversibilidad y la probabilidad no eran consideradas para la comprensión de los sistemas dinámicos.

El aumento de las desigualdades socioeconómicas y espaciales dentro de las grandes ciudades obliga a revisualizar las relaciones entre *centro* y *periferia*, principalmente a partir de los procesos de *periferización* de áreas centrales y de *centralización* de áreas periféricas, que evidencian una creciente descentralización de las actividades productivas del sector secundario (bienes materiales), para su relocalización en las periferias, y una mayor concentración de actividades del sector terciario avanzado (financiero y de capitales) sobre las áreas centrales. Espacialmente, la *región metropolitana* obtiene como resultado: a) por un lado, *espacios estratégicos reestructurados* debido a una fuerte concentración de inversiones de capital; b) por otro, *amplias áreas residuales del modelo* ámbitos en los que se evidencia un cierto abandono debido a que no resultan de su interés.

El crecimiento exponencial de la movilidad metropolitana tiende a propiciar una ocupación difusa del territorio antes desconocida. Lo más significativo de este fenómeno es que no se ven desplazadas a las periferias las actividades más débiles, como en la ciudad tradicional, sino que funciones y elementos emblemáticos de la centralidad abandonan las localizaciones tradicionales para colonizar un nuevo territorio suburbano. Este hecho produce una clara distorsión en las clásicas relaciones de dependencia entre la ciudad central y sus núcleos exteriores, donde el modelo metropolitano jerarquizado tiende a transformarse en una estructura policéntrica reticulada. Las actividades que antes se desenvolvían en un espacio concentrado hoy consumen una mayor extensión (J. Ezquiaga, 1998:19).

Si bien a la dimensión económica debe asignársele la responsabilidad principal en cuanto a las lógicas urbanas en el desarrollo de la ciudad, hay procesos y resistencias peculiares que otorgan una característica diferencial a la espacialización local de las agudas políticas globalizadoras planetarias. Puede concluirse, entonces, que en términos urbanos Madrid fue objeto de fuertes procesos de reconversión económica y de urbanización acelerada que produjeron de manera simultánea una *expansión* y una *recualificación* socioterritorial.

Del conjunto de efectos visibles, es preciso subrayar dos como los de mayor predominancia: a) la generación de *nuevas centralidades periféricas*, que impactaron sobre los bordes de la ciudad construida y que se materializaron a partir de una descentralización comercial, principalmente sobre los vacíos intersticiales, y una desconcentración residencial, situada sobre la extrema periferia; y b) la necesidad de *recentralizar centralidades existentes*, para permitir la expansión de actividades administrativas y financieras a partir de una creciente aportación de capitales transnacionales que "modernizaron" la imagen del antiguo centro con arquitecturas emblemáticas de fuerte impacto visual. Dado que este proceso de transformación socioterritorial no ha superado aún su etapa inicial, la situación planteada si bien abre numerosos e importantes interrogantes, también manifiesta con

claridad la presencia de un fenómeno en expansión con trascendentes consecuencias sobre la estructura metropolitana de Madrid.

6.2. Una mirada en prospectiva

En consecuencia, el planeamiento como herramienta de gestión de la ciudad tiende a incorporar en forma gradual a la ciudadanía en todo su proceso de gestación, de manera que enhebra lineamientos estructurales en un extremo y componentes de mayor representatividad en el otro. Con la mirada centrada en los procesos de transformación socioterritorial emergen, entonces, ciertas líneas orientadas a fortalecer, por un lado, determinados patrones sociales debilitados pero que históricamente han caracterizado el crecimiento de las ciudades y, por otro, a desarrollar nuevos mecanismos que permitan aproximar el planeamiento a la población.

El tiempo se ocupó de demostrar cómo el *urbanismo*, por más científico que se precie, resulta incapaz de conducir por sí mismo el destino de la sociedad. De manera que, evidentemente, la ausencia de redes de contención social excede ampliamente las incumbencias propias del planeamiento urbano y, en este sentido, su campo de acción aparece recortado. No obstante, es posible contribuir desde esta disciplina a disipar tendencias de *guetización* tanto como de *gentrificación* sociales, contribuir en la generación de empleo así como promover microemprendimientos en determinados sectores de la sociedad, por citar algunos ejemplos. La diversidad y simultaneidad de fenómenos subyacentes en muchas de las grandes ciudades conduce a que, de manera inexorable, resulte imposible examinar la realidad en toda su complejidad; con lo cual las decisiones deben tomarse sobre la base de información incompleta, debiendo responder adecuadamente a situaciones de incertidumbre y a circunstancias cambiantes.

De modo tal que la "incertidumbre" comienza a aparecer como un dato propio del sistema e induce a incorporar un cierto grado de flexibilidad a la mirada del especialista sobre los procesos urbanos. De la excesiva rigidez en los sistemas de planeamiento también ha dado cuenta el tiempo. Cuando éstos no logran responder adecuadamente, la resolución se efectúa a sus espaldas, conformando una especie de sistema paralelo. Allí radica la importancia de la introducción de la flexibilidad, pero esto requiere de una cierta sofisticación técnica, por un lado, y una utilización apropiada, por otro, tendiente a evitar potenciales abusos.

El urbanismo actual debe afrontar problemas tan inéditos como extremos. La reaparición de la miseria urbana, el incremento sustancial de la pobreza y su segregación física han alcanzado niveles hasta ahora desconocidos. En este contexto hizo su aparición una forma de planeamiento que permitía prolongar sobre el territorio la propia lógica de acumulación, sumando mayor flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones de la economía. Más que un equilibrio territorial se pretendía lograr territorios competitivos.

El aumento de las desigualdades socioeconómicas y espaciales condujo a revisar las tradicionales relaciones entre *centro* y *periferia*, principalmente a partir de los procesos de *periferización* de áreas centrales y de *centralización* de áreas periféricas, con gran dispersión urbana ilimitada y con una *metropolización tentacular* en archipiélagos. La celeridad de los procesos de urbanización y, simultáneamente, la ineficacia de las tradicionales herramientas de actuación tornaron más aguda la discusión sobre los efectos socioterritoriales producidos en las grandes ciudades. Asimismo, la complejización de la estructura de la sociedad hace más difícil definir el interés general y, a su vez, la acción pública no suele dirigir sus beneficios hacia todos los grupos de manera equitativa.

La fragmentación de los poderes públicos, la diversidad de grupos sociales así como la gran cantidad de agentes económicos, entre otros factores, inciden gravitatoriamente sobre las condiciones bajo las cuales las políticas públicas, en general, y las urbanas, en particular, pueden ser puestas en práctica exitosamente. De manera que la participación activa de los diferentes grupos que conforman la sociedad urbana y la construcción de consensos, constituyen elementos básicos a incorporar en este nuevo sistema de relaciones. Cuando una sociedad se encuentra apropiadamente consolidada y articulada, las voces que se alzan adquieren mayor capacidad para convertir en problema urbano una determinada cuestión y, a su vez, mejor comprenderá los impactos de las políticas urbanas sobre su calidad de vida y mayor será su exigencia para con el ambiente urbano. Con lo cual, el papel que deben asumir los ciudadanos organizados en los *procesos urbanísticos* alcanza una importancia decisiva y las acciones deben orientarse en ese sentido.

Por último, el *urbanismo* debería ser considerado como uno de los ámbitos más próximos a la vida cotidiana. Consecuentemente, de la enorme cantidad de decisiones políticas que diariamente se toman, la participación de la ciudadanía en el planeamiento podría convertirse en uno de sus componentes básicos. Deberá, entonces, acentuarse el estudio de los diferentes fenómenos urbanos, pero también, dinamizarse y flexibilizarse las estructuras administrativas y de gestión, así como reconsiderarse el papel asignado a la ciudadanía en estos procesos. Ante este escenario, las administraciones deberían centrar sus lineamientos sobre dos ejes estructurales: a) la *docencia urbana*, por un lado, y b) la *participación ciudadana*, por otro. En relación con la primera, tender a liderar acciones que permitan promover los valores urbanos, el respeto a la ciudad y a su patrimonio edificado como producto social y cultural. La segunda, en cambio, más orientada a legitimar las distintas acciones públicas.

El cómo de estas dos líneas es complejo, difuso y excede el marco de este trabajo. Sin embargo, a través de a) la revalorización del *espacio público* por un lado, y b) la *descentralización funcional* por otro, pareciera orientarse una respuesta apropiada. La inversión en espacio público debe ser considerada, como una instancia de rentabilidad sumamente importante para la sociedad. Así, recuperar la calle como "lugar de encuentro" constituiría un jalón social insoslayable. Por otro lado, la descentralización de funciones administrativas permitiría adquirir un mayor contacto con la sociedad y se convertiría en una importante plataforma para fomentar actividades en las que la ciudad se constituya en contenedor y referente para desalentar procesos de guetización, promover y asistir a pequeños emprendimientos, y mejor monitorear los agudos procesos de transformación socioterritorial, sus impactos urbanos y ambientales y los altos costos sociales emergentes.

Por ello: a) situar al *planeamiento urbano* como instrumento privilegiado de gestión pública, b) incorporar la incertidumbre y la flexibilidad a la mirada sobre los procesos urbanos, c) generar una participación activa de la ciudadanía, para construir consensos, d) liderar una tarea pedagógica que promueva valores de urbanidad en la ciudad, e) revalorizar el *espacio público* como contrastación con la difusión de enclaves y f) descentralizar la gestión e instrumentación urbanística, resultan ser, los factores principales con los que el planeamiento urbano y regional puede contribuir para afianzar las relaciones sociales y mejorar la calidad de vida en la ciudad.

Bibliografía

ARPEGIO, (1998). *Actuaciones y proyectos. Madrid*. Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte. Comunidad Autónoma de Madrid.

BORJA, Jordi (1994). "Planificación estratégica de ciudades. Elementos conceptuales". En *Ciudad y Desarrollo*, No. 1.

CASARIEGO, Ramírez, Joaquín (1995). "Sobre el espacio y la post–modernidad. Una reflexión desde la experiencia norteamericana". En *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol.III, Nº 106, pp. 877-896. Madrid.

CASTELLS, Manuel (1997). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Madrid. Alianza, Tomo I.

DE TERÁN, Fernando (1997). "Resurgam (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)". En *Urban* No. 1, pp. 9-27. Córdoba.

ECHEVARRÍA, Javier (1994). *Telépolis*. Barcelona. Destino.

EZQUIAGA, José María (1998). "¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano". En *Urban*, No. 2, pp. 7-33. Córdoba.

FARIÑA, José y Pozueta, Julio (1998). "La movilidad en los tejidos residenciales del suburbio disperso". Madrid: *Urban*, No. 2, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica, pp. 79-93.

FERNÁNDEZ, Durán Ramón y Vega, Pilar (1995). "Modernización-Globalización versus transformación ecológica y social del territorio". En Díaz Orueta, F. y Mira, E. (coords.). *Pensar y vivir la ciudad*. Alicante. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Alicante, pp. 21-53.

FERNÁNDEZ, Durán R. (1993). *La explosión del desorden. La metrópolis como espacio de la crisis global*. Madrid. Fundamentos.

FERNÁNDEZ, Güell José Miguel (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona. Gustavo Gili, Serie Proyecto & Gestión.

FRIEDMANN, John (1986). "The World City Hypothesis". *Development and Change*. Nº 17, pp. 69-84.

——— (1995). "Where we stand: A decade of world city research". En P.L.Knox y P.J.Taylor (eds.). *World cities in a world system*. Cambridge, UK. Cambridge U. Press, pp. 21-47.

GMU/AM (1997). "Infraestructura de cierre del Pasillo Verde Ferroviario de Madrid". En *Urbanismo, Arquitectura y Obra Pública*. Madrid. Gerencia Municipal de Urbanismo. Madrid.

——— (1998). "Planeamiento Urbano". En *Memorias de Gestión 1997*. Madrid. Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid, pp. 45-64.

LÓPEZ de, Lucio, Ramón (1997). "Planeamiento urbanístico, mercado del suelo y políticas de suelo". En *Urban* No. 1. Madrid.

PAREJO, Alfonso Luciano (1993). "La ordenación y gestión territoriales y urbanísticas: algunas reflexiones críticas sobre su situación actual". En *La gestión de la ciudad. Congreso Iberoamericano de Urbanismo*. Valencia, pp. 93-113.

——— (1997). "Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica". En *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol.III, No. 107-108, pp. 149-166. Madrid.

PGOUM (1997). *Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (Aprobación Definitiva)*. Ayuntamiento de Madrid.

PRET (1996). *Plan Regional de Estrategia Territorial. Bases*. Comunidad de Madrid. Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte.

PUJADAS, Roma y Font, Jaume (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid. Síntesis.

RODRÍGUEZ, Avial Luis (1997). "El nuevo Plan General de Madrid". En *Urban* No. 1. Madrid.

SÁNCHEZ de Madariaga, Inés (1997). "La práctica del urbanismo: conocimiento y legitimidad". En *Urban Nº 1*. Madrid.

——— (1999). *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*. Madrid. Boletín Oficial del Estado-Universidad Carlos III.

SASSEN, Saskia (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.

——— (1994). *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, California. Pine Forge, Sage Press.

SOJA, Edward (1996). *Six Discourses on the Postmetropolis*. Imagining Cities, Routledge.

TELLA, Guillermo (1999a). "La Planificación Regional en Madrid". En *Vivienda*, No. 447, pp. 116-119. Buenos Aires.

——— (1999b). "Programas de Actuación Urbanística. El Parque Lineal Arroyo Culebro de Madrid". En *Vivienda*, Nº 448.

——— (1999c). "Los Consorcios Urbanísticos como modelo de gestión. El caso del Pasillo Verde Ferroviario de Madrid". En Vivienda, Nº 449, pp. 149-166. Buenos Aires.

——— (2000). "Luis Rodríguez Avial. Memorias de un funcionario de urbanismo de Madrid". En *Vivienda*, Nº 455.