

Editorial

«Desregulación y aleatoriedad versus regulación y planificación»

*Este número final del año 2000 inesperadamente ha quedado señalado por la desaparición el día 28 de octubre, a comienzos de un otoño lluvioso, de quien fuera directora de Ciudad y Territorio durante su última etapa en el Instituto Nacional de Administración Pública, Carmen GAVIRA GOLPE. Era doctora en Ciencias Políticas y Económicas por la Complutense de Madrid y doctora en Geografía urbana por la Universidad de París I, profesora adjunta de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid y colaboradora del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, siendo nombrada directora de CYT por el presidente del INAP desde el verano de 1990, con el número 84, hasta el invierno del año 1992, con el n.º 94, cuando la revista fue transferida a este Ministerio y refundida con **Estudios Territoriales** desde la primavera del año siguiente.*

Carmen Gavira dió a la revista un potente impulso con su decidida apertura para conseguir artículos de autores extranjeros y nombrar nuevos corresponsales en el exterior, con nutrir personalmente una sección actualizada de noticias de libros y con propugnar la especialización temática con la publicación de seis números monográficos (de los diez que llegó a dirigir), desde su primer número sobre el urbanismo ante las nuevas tecnologías, hasta el último, dedicado en homenaje a Bonet por su jubilación, pasando por el planeamiento urbanístico iberoamericano (n.º 86-87), la salud y la ciudad (n.º 89), el transporte urbano (n.º 91-92) y el impacto territorial de los juegos olímpicos (n.º 93); además tenía otro número doble ya completamente preparado sobre el urbanismo en Italia que —al sobrevenir la transferencia de la revista a este Ministerio— lo publicaría como primer libro de la colección "Administración y territorio" del Instituto Pascual Madoz de la Universidad Carlos III. También llegó a mejorar algunos aspectos del diseño de la propia revista en sus cuatro últimos números, asesorada por Antonio Fernández Alba, tanto en composición tipográfica, como en calidad de papel de sus portadas y en un anagrama de CYT, mas no en su formato que permaneció igual desde 1969. Su paso por Ciudad y Territorio no puede por menos de encomiarse por la dedicación y enriquecimiento que dejó como testimonio de su gran capacidad gestora.

Las sentidas palabras de dos íntimos amigos de Carmen, Antonio Fernández Alba y Roberto Segre, nos parecen el mejor homenaje con que desde esta Revista pudiéramos honrarla.

Carmen, te recordamos.

* * *

Algunos de los trabajos de este número misceláneo —y sin haber pretendido aglutinarlos con intención alguna— exhiben expresiones o representaciones convergentes de los procesos sociopolíticos y espaciales clave de nuestra época. Procesos que se pueden resumir como extremos antagónicos, pero ligados, en los dos polos opuestos de sendas líneas situadas en planos paralelos: desregulación y competitividad vs. regulación e intervencionismo, en el plano económico de las políticas de desarrollo regional y local, así como aleatoriedad incrementalista vs. planificación estratégica en el plano paralelo correspondiente a las políticas de ocupación del espacio físico en sus dos ámbitos mu-

municipal-local y regional-global. Los dos procesos son sin embargo convergentes o superponibles y esos dos planos disciplinares (políticas económicas a espaciales y políticas de diseño del espacio regional y urbano), en el límite, se funden en uno sólo, en el que se sitúa de nuevo todo el debate sobre la percepción política de la globalidad como ámbito a gobernar mediante acciones públicas locales intencionales o dirigistas (acción del Estado); frente a la visión de su desregulación finalista, que dejaría a las fuerzas locales en plena competencia y desarrollos aleatorios e incrementalistas (acciones del Mercado). Para todo enfoque general y doctrinal de este tema crucial no puede ya dejarse de hacer referencia al muy reciente, omnicomprensivo y denso número monográfico de *CYNET*, 122 (de hace ahora un año en el invierno pasado) sobre desarrollo local versus desarrollo regional, que recoge el mejor cuadro que se haya elaborado sobre este tema en sus propios términos económicos; nada nuevo ahora, pues, que no estuviera planteado allí.

Lo interesante de este análisis espacializado de las políticas económicas, públicas y privadas (y que ponen de manifiesto algunos de los trabajos de este número 126) es que, así como la desregulación o descoordinación pública de las acciones desarrolladas con fondos estatales es análoga en ambos niveles-ámbito, regional y local, y tanto en el plano económico como físico-espacial —desechando toda intención política de pretender la convergencia interregional (caso paradigmático de los USA, como muestra el segundo artículo aquí publicado, pero que desencadena desarrollos inesperados en el seno de una viva competencia local-regional)—, en cambio, en las formas de las políticas públicas globales de intervencionismo o dirigismo —que tienden a favorecer una convergencia entre todas las regiones mediante inversiones públicas controladas, coordinadas y centralizadas (caso paradigmático de la Unión Europea y España, en concreto)—, lo que pudiera presentarse como una cierta respuesta favorable a sus políticas globales de reequilibrio de rentas regionales, sin embargo en el plano físico-espacial o territorial las fuerzas locales (acciones municipales e individual-empresariales) siguen actuando aleatoria, incrementalista y competitivamente, desregulando o desgobernando globalmente un territorio que sigue siendo generado de formas análogas en todo el mundo, con las ya comunes características de esa postmetrópolis o ciudad-región: difusa, de baja densidad, informacionalmente centripeta, pero anómica (no anémica) y aleatoria, costosa en movilidad y transportes, aunque plétórica, energéticamente despilfarradora y en continuo crecimiento horizontal disperso y a saltos (como muestra la región madrileña, aquí representada con el cuarto artículo). El gran reto ante el que deben contrastarse estas políticas local-privadas aleatorias que engendran efectos públicos anómicos y devastadores ante sus fabulosos resultados microeconómicos en dura competitividad local vs local y región vs. región, es la sostenibilidad o insustentabilidad de ese modelo devorador del espacio finito.

Es decir, en esta era de la sociedad red, en el seno de una economía global incontestada que rige las acciones micro por lógicas universales, se pueden llegar a controlar mejor los procesos económicos aespaciales dirigidos por las políticas públicas regionales o locales cuando son centralizadas, que los procesos de concentración o expansión espacial-territoriales locales ni, mucho menos, para ordenar equilibrios interregionales, dado que tales procesos espaciales de nivel micro y locales están regidos por una básica descentralización de decisiones y no hay gobiernos regionales que se hayan impuesto aún (o que ni se hayan atrevido a plantear siquiera) esa tarea de un control global y estratégico de las políticas espaciales de instalación de actividades empresariales y municipales u ordenación territorial estratégica de las acciones local-individuales. Las redes de ciudades alemanas y suizas, formadas con el desideratum de "cooperar para competir", y las políticas territoriales de Francia que ha iniciado esa senda del gobierno suprarregional globalizador y centralizado con criterios de sostenibilidad territorial desde las acciones locales en el urbanismo y el transporte son un loable esfuerzo en esa visión regional-global superior: ya veremos quién y cómo pone el cascabel al gato (véanse el trabajo de HILDENBRAND en el nº 122 citado y las últimas colaboraciones de nuestros corresponsales en Francia).

Más en concreto, los dos primeros trabajos que se publican en este número misceláneo abordan este problema crucial del desarrollo regional y sus causas y efectos: uno en la propia España y otro en los USA. Como ahora más que nunca pone en evidencia la economía globalizada en una sociedad red, éste es el viejo problema del intervencionismo estatal dirigista o el no dirigista y desregulado por el mercado y sus respectivos efectos, de los que cada vez se van conociendo mejor sus consecuencias sociales y políticas. Nadie cuestiona el intervencionismo o 'subvencionismo' estatal cuando se trata de realizar transferencias de fondos públicos masivos al sector privado, dudándose tan sólo entre favorecer cualquier desarrollo, aunque sea desequilibrador y a cualquier precio, o básicamente sólo el que se considere dirigido al equilibrio interregional e intersectorial. El problema surge cuando este último, a pesar de todo, se frustra cuando los Estados, aunque intervienen, no pueden controlar los fuertemente competitivos procesos económicos internos (de escala micro) que tienden a aumentar las desigualdades regionales y urbanas por incrementos acumulativos (¿economías vs. deseconomías externas de escala y aglomeración?).

El primero de dichos trabajos, elaborado por José Daniel BUENDÍA AZORÍN, profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Murcia, «¿Convergen o divergen las regiones españolas en renta por habitante? Causas y factores explicativos», permite la continuación estadística de un estudio anteriormente realizado por el propio autor para el período 1980-1996 (cfr. CyTET 109, 1996), analizando la descomposición de los factores explicativos de la renta por habitante (productividad, tasa de ocupación y tasa de actividad) y concluyendo que son las diferencias regionales de la productividad por empleado las que constituyen el principal factor explicativo de las disparidades de la renta por habitante. Al abarcar todo el período entre los años extremos examinados se aprecia un proceso ligeramente convergente entre las diversas regiones; si bien identifica el autor tres subperíodos de comportamiento dispar: divergencia (1980-1983), convergencia (1984-1992) y divergencia (1993-1996) entre las regiones. Las regiones con mayores dotaciones iniciales de capital público por trabajador son las que han experimentado mayores ganancias de productividad, propugnando el autor otorgar una mayor relevancia a las políticas públicas de inversión en infraestructuras y actividades empresariales innovadoras y con un mayor esfuerzo tecnológico en las regiones menos desarrolladas para promover su expansión y convergencia con las demás.

El segundo, elaborado por Luis SUÁREZ VILLA, profesor de la School of Social Ecology, UCA, es el trabajo «Una macroperspectiva sobre el desarrollo regional en los Estados Unidos desde los años 1940» y en él se aborda un tema clave desde la experiencia norteamericana comparada con la europea, cual es el de los dos modelos antagónicos de políticas públicas para el desarrollo regional. El modelo norteamericano se basa en una desregulación, descoordinación y competitividad generalizada de los fondos públicos federales, estatales y locales que son transferidos masivamente a las empresas privadas en el seno de una feroz competitividad entre todas las administraciones y a todos los niveles. Frente a este modelo se presenta esquemáticamente el de la centralización y coordinación de niveles que ha sido pauta común en cada uno de los países europeos y ahora también a nivel de la propia Unión Europea (UE). El resultado del primero es una creciente fragmentación socio-económica entre Estados y regiones, con la emergencia potente del Sunbelt de los Estados del Sur de USA, área antes periférica ahora muy desarrollada gracias a sus dinámicas políticas públicas incrementalistas agregadas (no coordinadas) en infraestructuras de comunicación y de educación universitaria. Frente al resultado del segundo modelo con un mayor equilibrio interregional producido en la UE con sus políticas dirigidas y centralizadas, con fuertes inversiones para intentar sacar de la periferia relativa a las regiones más atrasadas, pero con una menor competitividad e innovación entre ellas. Del mismo autor ya en 1999 se publicó (cfr. CyTET nº 121: 521-536) un trabajo con un enfoque de microperspectiva regional titulado "El Sur de California como región global: policentrismo y segmentación de las redes como ventaja competitiva".

José Miguel SANTOS PRECIADO, geógrafo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), en su trabajo sobre «Las periferias urbanas y la organización de la ciudad actual: el caso de Madrid», tras analizar los principales modelos metropolitanos de los últimos tiempos (modelo monocéntrico de base industrial y postindustrial actual) analiza la evolución acaecida en el ámbito metropolitano madrileño, concluyendo con la pérdida de población del área central que se desplaza hacia las áreas suburbanas y periurbanas, la extensión del suburbio de baja densidad y mayor calidad social por el sector Noroeste, hacia las colinas al pie de la Sierra del Guadarrama, con una incipiente descentralización del sector terciario en esa misma dirección y una descentralización de la función industrial, sobre todo en las carreteras radiales del Sur y Este. Resumidamente, una profunda transformación de la estructura urbana de Madrid basada en la dispersión de actividades en el territorio hacia la suburbanización creciente de la población. Como se puede inferir es el desarrollo esperado en un nivel global no gobernado globalmente, sino construido por las tendencias locales que aleatoriamente operan en los ámbitos municipales, cuyos procesos agregados a nivel global-regional muestran esa típica dispersión de la ciudad difusa, sin contornos, explosionando en la ciudad-región de las nuevas postmetrópolis, donde ya, por su superior escala, los saltos no son sólo por intervenciones salpicadas de las propiedades dentro de un mismo municipio (que también y más ahora), sino porque cada núcleo municipal de la región adopta sus propias políticas de desarrollo local al margen de los efectos y externalidades regionales que genere: el gobierno global-regional no controla esos procesos. Lo que queda en cuestión, como se ha dicho, es la sostenibilidad o insustentabilidad a medio y largo plazo de tal modelo 'espontáneo' de desarrollo espacial.

La compleja asignatura pendiente de la ordenación de las áreas fluviales, ya sea en ámbitos urbanos o rurales, con las fricciones intersectoriales que se producen es abordada por José María DE UREÑA FRANCÉS, catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la ETS de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, y Alfredo OLLERO OJEDA, profesor de Geografía Física, Universidad del País Vasco, Vitoria, en su trabajo sobre «Criterios y propuestas para la ordenación de áreas fluviales». Analizan las características de permanencia, uniformidad, tipos de cambios, etc. de las áreas fluviales urbanas y rurales, así como de la dinámica de cada tipo de curso fluvial. Proponen un modelo de definición y planificación de los espacios fluviales tratando de compatibilizar el mantenimiento de sus caracteres y dinámica con las circunstancias urbanísticas y territoriales de los usos del suelo propugnando soluciones adaptadas a cada tipo de curso fluvial (Espacio de Libertad Fluvial y Dominio de Inundación).

En relación con la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, texto innovador sobre el que ya se han publicado en CyTET diversos artículos, el equipo formado por José Ramón NAVARRO VERA, Pablo MARTÍ CIRIQUIÁN y Jesús QUE-SADA POLO, arquitectos profesores de la EPS de Alicante, presentan un trabajo titulado «Alicante: La nueva "ciudad del urbanizador"», en el que plantean una visión crítica de los efectos que, referidos al municipio de Alicante, han producido el fraccionamiento empresarial de las promociones nuevas y la presencia de tipologías arquitectónicas específicas y diseños urbanos peculiares que, sugieren los autores, dicha Ley ha propiciado. Se comentan en sus aspectos de diseño y encaje en el Plan general local cada una de las recientes operaciones de urbanización y sus diversos instrumentos de planeamiento parcial, formulando sus críticas sobre la falta de coherencia espacial y escasa articulación de los resultados espaciales producidos al quedar diseminadas dichas operaciones en un Plan general con una débil capacidad integradora de su propio territorio.

De nuevo otro ejemplo de cómo ni las fuerzas local-municipales son capaces de cohesionar los desarrollos regidos con lógicas empresariales que, en el propio seno de una red municipal preestablecida en un Plan general normador y vinculante, se promueven aleatoriamente con intereses empresariales competitivos, cuyos diseños y efectos espaciales agregados no se han sabido articular ni regular para otorgarles esa necesaria coherencia espacial-territorial: a un mal planeamiento local ni una buena ley global lo salva.

Por último, el profesor de Geografía Humana de la Universidad de Alicante, Gabino PONCE HERRERO, y la arquitecta Directora Provincial de Planificación Física de Pinar del Río (Cuba), María de Jesús LABORÍ CAPOTE, han elaborado un trabajo sobre «Contexto y racionalismo en Pinar del Río. Experiencias de planeamiento urbano en Cuba», en el que se analizan los cambios metodológicos y conceptuales que se producen en el planeamiento urbanístico aplicados a Pinar del Río. Desde un principio, en el que el contexto definía la forma urbana, se pasó (con la revolución de 1959) a un urbanismo como herramienta estratégica de desarrollo integral, produciéndose en los últimos tiempos una evolución desde el cientificismo racionalista “de arriba a abajo”, hasta el urbanismo “de abajo a arriba”, en el que la negociación era la premisa fundamental de un planeamiento basado en las demandas. Pero todos los modelos han tenido unos límites esenciales al planificador: estándares urbanísticos de dotaciones y equipamientos generosos difíciles de conseguir en una ciudad rural.

Tema, que, para terminar, plantea este trabajo, donde resurge el ya viejo y renovado debate sobre los ‘estilos’ o modelos de planeamiento urbanístico y territorial que deben producirse para hacer frente o para acoplarse (‘adaptación’ se dice en evolución) a los nuevos retos económico-espaciales de la llamada “crisis del planeamiento de la postmodernidad”. Debate académico sobre el objeto, contenido y formas de elaboración de los planes, en tanto que herramientas técnicas y productos concretos de expresión política de aquellas otras fuerzas económicas locales y globales que han enmarcado los trabajos anteriores. Pero éste es un tema de otro nivel y rango disciplinar o profesional que deberemos abordar en otro momento, siempre como problema técnico-formal derivado del constante reto de las políticas locales o globales en sociedades en permanente transformación y, por tanto, con recurrentes crisis.

El director de CyTET
JGB