

Italia

Federico OLIVA

Politécnico de Milán

NUEVAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES Y COMPROMISOS DE LA PLANIFICACIÓN EN ITALIA

A lo largo de los últimos sesenta años la estructura de los asentamientos y el paisaje urbano italianos se han modificado radicalmente.

Inicialmente, a las ciudades aisladas en los campos y a las pocas expansiones metropolitanas de las ciudades de industrialización más antigua que caracterizaban los años de la segunda posguerra y la primera mitad de los años cincuenta, las han sustituido expansiones urbanas cada vez más amplias, que han acercado centros urbanos carentes de relaciones recíprocas tiempo atrás, han reforzado las áreas metropolitanas existentes, creando nuevas cada vez más extendidas y complejas. Sin embargo, la expansión urbana no se ha manifestado de manera homogénea en las diferentes regiones italianas; junto a un crecimiento según el modelo clásico de las nuevas periferias que ha caracterizado las ciudades industriales del Norte y las grandes ciudades del Sur, ha habido un notable desarrollo de las ciudades de dimensión más pequeña y, en general, un crecimiento de los pequeños centros, sobre todo en algunas regiones del Centro, ambas acompañadas por un rápido desarrollo de la pequeña empresa que ha sostenido durante muchos años casi todo el crecimiento económico del País y que ha representado igualmente una alternativa social y cultural al modelo de vida de la gran ciudad.

Posteriormente, a lo largo de los años ochenta y con una intensidad directamente proporcional a la madurez del sistema productivo industrial y al correspondiente proceso de desmantelamiento, ha comenzado una impulsiva fase de transformación urbana, que ha modificado la fisonomía de las ciudades italianas con la sustitución de los viejos espacios industriales, de los trazados ferroviarios poco o nada utilizados, de las grandes dotaciones urbanas obsoletas con nuevas funciones residenciales, de servicios y comerciales. Un proceso de transformación que dura aún hoy, al que sin embargo en los últimos años se le ha agregado uno completamente nuevo, que ha ampliado en exceso la tendencia a la diseminación urbana ya presente en algunas zonas, dando forma a la que hoy se llama “metropolización” del

territorio, en otras palabras la formación de una “nueva ciudad” en la que, al lado de los tejidos urbanos históricos y consolidados y a las periferias urbanas más o menos recientes, conviven tejidos y asentamientos de baja densidad, de más o menos calidad y, en algunas Regiones más o menos legales, con una cada vez más extendida ocupación del suelo.

Es ésta la ciudad contemporánea, completamente diferente a la tradicional, cuya dimensión geográfica no es absolutamente superponible a la administrativa y que se ha desarrollado con un modelo de crecimiento bastante lejano de aquél de franjas concéntricas de la ciudad tradicional, pero con una verdadera “explosión” sobre el territorio, para usar una definición utilizada a menudo para definir el proceso de metropolización. Una “nueva ciudad” que comporta interrelaciones estables entre sus partes y los nuevos estilos de vida para los propios habitantes, diseminados sobre un territorio cada vez más amplio por los motivos más dispares, desde económicos hasta los de los modos de residir, que se desplazan diariamente no sólo por motivos de trabajo y de estudio, como ha ocurrido siempre en las áreas urbanas, sino también para las compras y el tiempo libre, utilizando las grandes superficies impuestas por las nuevas formas del comercio y del entretenimiento de masas. Sin renunciar a la seducción de los primitivos cascos antiguos, donde se instala el comercio más cualificado, que representan asimismo el único espacio público reconocible de esta “nueva ciudad”, sin orden y sin jerarquías, donde a menudo domina más el desorden que una ordenación racional, fruto de alguna manera de una planificación, que aún así está presente de forma generalizada.

La “explosión” de la ciudad contemporánea está acompañada de un crecimiento contextual de la población urbana. Incluso en Italia, como en el resto del mundo, la población urbana está en continuo aumento y hoy representa, con más de 40 millones de personas (22 millones de las cuales viven en las grandes áreas metropolitanas) más del 65% de los 60 millones de personas residentes permanentes (entre ciudadanos italianos e inmigrantes regularizados) en nuestro País. A pesar de todas las hipótesis catastrofistas sobre el “fin de las ciudades”, repetidas a intervalos en la segunda mitad del siglo pasado, después de un

breve periodo de incertidumbre unido a los cambios cíclicos de la estructura económica con el paso de una economía eminentemente industrial a una eminentemente de servicios, la ciudad italiana se ha mostrado cada vez más fuerte y atractiva; evidentemente, siempre la “nueva ciudad” a la que se ha hecho referencia hasta ahora, totalmente incomparable con la delimitada por las divisiones administrativas tradicionales. La ciudad es, de hecho, el lugar donde la mayor parte de las personas quiere vivir, quizás en condiciones diferentes de la urbana tradicional, con una apariencia de campo como la ofrecida por los asentamientos de baja densidad o por el “campo urbanizado”, en todo caso integrada en la red de la “nueva ciudad”; es el lugar donde la mayor parte de las personas piensa encontrar más fácilmente un trabajo, donde trabar relaciones sociales más o menos estables, donde encontrar servicios públicos y privados mejores. En suma, donde piensa vivir mejor respecto a la propia condición de origen.

– La ausencia de un espacio público adecuado representa la primera, aunque no la más importante, condición negativa de la “nueva ciudad”; el espacio público tradicional ha sido sustituido, además de por los grandes centros comerciales esparcidos por el territorio, por un sistema conector constituido por la única red de movilidad que se identifica con la de la viabilidad (no ya urbana, sino ni siquiera extraurbana), dado que el transporte individual motorizado, es decir el recurso al automóvil, es la única modalidad utilizable. La ausencia de transporte ferroviario es, de hecho, aún más perceptible que en la ciudad tradicional, que ha crecido también, al menos en Italia, independientemente del desarrollo del ferrocarril y por consiguiente incapaz de utilizar esta infraestructura para el transporte público local. Por otro lado, la diseminación urbana hace difícil, cuando no imposible, el uso de cualquier modalidad de transporte que no sea el automovilístico, configurando la que es la más grave patología, ambiental y urbanística, de la “nueva ciudad”.

– El recurso casi exclusivo al automóvil representa la segunda (y la más significativa) condición negativa de la “nueva ciudad”, por las consecuencias devastadoras que tiene en el medio ambiente urbano y en la salud de los ciudadanos, dados los altísimos niveles de contaminación que produce, tales que hace ineficaces incluso importantes políticas de ecología urbana, como las encaminadas a la regeneración ecológica, es decir a la regeneración de los recursos ambientales renovables (aire y agua), posible gracias a precisas opciones urbanísticas relativas a la permeabilidad de los suelos urbanos y a una nueva y más intensa política de las zonas verdes por iniciativa pública o privada, además de consistentes intervenciones de

reforestación urbana. El número de automóviles hoy en circulación (35 millones, veinte veces los existentes en los primeros años cincuenta del pasado siglo), es tal que hace que parezca un paliativo cualquier medida ecológica o ambiental que no comporte una sensible reducción del número de automóviles en circulación y un consistente aumento del transporte colectivo, no necesariamente público. Por otro lado, el automóvil no contaminante (eléctrico, de hidrógeno) está aún lejos y hoy representa poco más que un experimento, casi un artificio costoso que seguramente no se puede popularizar a nivel de masas.

Los altísimos niveles de contaminación, que se asocian a nuevas y más graves formas de congestión en las polaridades de esta “nueva ciudad”, comportan para sus habitantes las consiguientes patologías (tumores y estrés), con porcentajes estadísticamente bastante más importantes que en otros lugares del país. Los datos de la Lombardía, por ejemplo, una zona donde la metropolización del territorio ha alcanzado su máxima extensión, son desde este punto de vista inequívocos. Además, el uso cada vez más extendido del automóvil para el transporte individual comporta nuevos desequilibrios territoriales entre las partes afectadas por la diseminación urbana y los centros más antiguos y consolidados o los modernos centros directivos, donde están concentrados los servicios y las funciones por excelencia, que cada día atraen a un gran número de personas y un número casi igual de automóviles; desequilibrios que se transforman en posteriores fenómenos de congestión y en nuevas cargas urbanísticas.

– La tercera condición negativa que la metropolización del territorio comporta, contempla el así llamado “consumo del suelo”, es decir la continua ocupación de suelo extraurbano y su transformación en suelo urbano, con tendencias y cantidades muy importantes respecto al pasado además de al más reciente de la expansión urbana. Los datos del consumo del suelo italiano, aún recortando las modalidades discutibles de cálculo (¿un nuevo parque urbano periférico o una intervención de compensación medioambiental en un ámbito equidistributivo representan un “consumo del suelo”?) son sorprendentes, bastante mayores que la cantidad de bosques y de campo que cada verano se destruye por los incendios y que la prensa y la televisión presentan, con razón, como una dramática catástrofe nacional. Lógicamente, los medios de comunicación no prestan una atención parecida a la destrucción anual de decenas de miles de hectáreas para proporcionar asentamientos que podrían utilizar soluciones diferentes. El consumo del suelo representa, por tanto, cómo la imposibilidad de

garantizar la regeneración de los recursos ambientales renovables es una grave patología ambiental, porque el suelo es un recurso ambiental no renovable y su consumo continuo representa una forma concreta y evidente de insostenibilidad ambiental. Si por sostenibilidad nos referimos a la definición clásica, que evidencia la necesidad de conservar los recursos ambientales fundamentales para las generaciones futuras.

Sin embargo, no hay que dejarse condicionar por la fascinación de una visión genéricamente ambientalista y saber distinguir entre los diferentes usos del suelo, teniendo la firme convicción de que el ambiente no se defiende y mejora sólo con actuaciones de conservación y de protección, sino también a través de condiciones adecuadas que acompañen proyectos de transformación urbana y territorial. Como es sabido, si se aplican particulares condiciones a la transformación urbana en términos de permeabilidad natural del suelo y de replante de una adecuada cantidad de árboles latifolios, se obtiene una capacidad de absorción de anhídrido carbónico, de producción de oxígeno, de producción de agua por evotranspiración, bastante superior a cuanto no sea capaz de garantizar el mismo suelo mantenido en valores agrícolas. Mientras que no se debe olvidar lo que es hoy una parte de la agricultura en nuestro País, a menudo sostenida por las subvenciones comunitarias independientemente de la productividad, con elevadas tasas de contaminación por el constante recurso a la química, con un enorme consumo hídrico y una competitividad protegida respecto a los países pobres que podrían producir a costes mucho menores y garantizar una mejor renta para las propias poblaciones. Se plantea pues un serio problema de alternativa para la agricultura italiana, si se afirma la justa exigencia de no consumir más con las actuales tendencias el territorio extraurbano, dado que las soluciones hacia nuevas formas de uso paisajístico y social del “campo urbano” son verdaderamente interesantes, pero no resolutivas del problema general. Así como no se debe olvidar sin embargo que una continua contribución al “uso del suelo”, procede asimismo de la desintegración del sector administrativo italiano, con miles de Municipios insignificantes desde el punto de vista demográfico, dispuestos a proponer nuevos centros comerciales, nuevas zonas para actividades productivas, nuevos espacios para la metropolización, para sobrevivir económicamente.

– La cuarta condición negativa de la metropolización del territorio se refiere a la agudización de los problemas energéticos, ya presentes en la ciudad tradicional. El balance energético de una ciudad es siempre negativo, por los elevados despilfarros derivados de un patrimonio edificatorio construido sólo en los

últimos años con alguna atención al ahorro energético y a la utilización de fuentes alternativas no *energívoras* y no contaminantes, tanto por lo que respecta a las prestaciones de los edificios, como por la necesidad de calefacción y de aire acondicionado. Pero mientras que el futuro de la construcción se dirige hacia una innovación fundamental en este campo y una buena regulación de la construcción puede garantizar progresos incluso a corto plazo, más problemática es la situación de la ciudad en su conjunto, ya sea por el consumo energético, necesario para garantizar los servicios públicos, ya sea por el funcionamiento de todo el sistema de movilidad, ya sea, por último, por la falta de una adecuada estrategia para las transformaciones urbanas más complejas. Una situación que tiende a agravarse cada vez más, si la ciudad “se abre” en el territorio de la metropolización, con una posterior expansión de la “villettopoli” que multiplica el consumo energético y no puede garantizar los recursos necesarios para utilizar adecuadas tecnologías. De hecho, el como quiera que sea designado plan urbanístico no se ha ocupado nunca de esta problemática, o lo ha hecho sólo marginalmente, dejando sin resolver los nudos de una situación que parece decisiva para el futuro no sólo de las ciudades, sino también de la misma humanidad. Si las evaluaciones que en los últimos años han acompañado la formación de los planes y hecho más congruentes las respectivas previsiones con relación al medioambiente y a las cuestiones sociales más graves (la marginación, la exclusión, la inmigración), esto en absoluto ha pasado con la energía, cuestión ésta por la que la planificación no se ha interesado nunca.

Desde finales de los años noventa del siglo pasado hasta hoy se está afianzando en casi todas las Regiones italianas, el nuevo plan desdoblado en dos componentes, *estructural* y *operativa*, que ha revolucionado de forma radical la manera de hacer urbanismo en Italia, aunque no todas las experiencias han sido siempre satisfactorias y los residuos del viejo modelo del *Piano Regolatore Generale*, rígido y completamente prescriptivo y vinculante, siguen persistiendo a nivel cultural, de gestión y legislativo. Falta todavía la aprobación, por parte del Parlamento nacional, de la Ley sobre los Principios Generales del Gobierno del Territorio, la única competencia que la reforma constitucional del 2001 había encomendado al Estado, pero esto no ha impedido a las Regiones legislar de manera innovadora y autónoma, gracias asimismo a una sentencia del Tribunal Constitucional en este sentido. En suma, se puede decir que la reforma urbanística está básicamente en curso y que en los próximos años se cumplirá con las leyes regionales de las Regiones que todavía no han legislado y la ley nacional, indispensable también para derogar la vieja

normativa. Mientras que, a nivel cultural y disciplinar el recurso al plan, es decir, a la estrategia general y global en cuanto instrumento fundamental, no se pone en tela de juicio, aunque precisamente, el plan ya no se considera el único instrumento del gobierno del territorio, aun cuando es el más significativo.

Pese a la confirmación de este planteamiento general de la reforma, no es suficiente, aunque sí fundamental.

En primer lugar, es preciso ampliar el campo de competencia del plan, saliendo del anacrónico ámbito administrativo municipal y encarando en su totalidad el territorio de la metropolización. Esto, aun sin querer reexaminar la organización administrativa italiana, como por otra parte sería necesario, dado que se trata de una labor que se presenta objetivamente imposible incluso para el más voluntarioso y tenaz reformador. Proyectar planes estructurales municipales ya no tiene sentido para la mayor parte del territorio italiano y en particular para aquellas zonas donde está en curso el proceso de metropolización y donde viven, como se ha recordado anteriormente, los dos tercios de la población global. Sobre este primer aspecto deberán recapacitar, ante todo, las leyes regionales, si se quiere verdaderamente garantizar la utilidad de un proceso de planificación.

En segundo lugar, es conveniente hacer cada vez más estructural el plan general, liberándolo no sólo de los residuos legislativos necesarios tan sólo para la gestión de los asentamientos existentes, pero perjudiciales para la afirmación del nuevo modelo; piénsese en las problemáticas fiscales, enlazadas directamente con la conformación o no de los derechos propietarios y con las contradicciones, si no con los daños, que producen el recurso a soluciones del pasado, aparentemente inocuas, como un perímetro o una definición de edificabilidad. Lo que sirve es un enfoque cada vez más general, con miras al centro de los problemas sin perderse en inútiles detalles y que exprese claramente la estrategia que se quiere seguir para afrontar las patologías de la metropolización. También en este caso la contribución de las leyes regionales parece esencial, para superar un enfoque el cual no siempre ha privilegiado la esencialidad, proponiendo textos incluso aparentemente livianos pero acompañados de incalculables anexos, casi siempre inútiles salvo para reafirmar un poder de control, que con todo declaraba querer abandonar en el respeto del principio de subsidiaridad. Así como parece indispensable simplificar posteriormente los procedimientos de aprobación, que de todos modos han marcado un significativo progreso respecto al pasado con la introducción de las conferencias de co-planificación y con el consiguiente paso de las evaluaciones de conformidad a las de

compatibilidad; se trata de una conquista irrenunciable para mejorar globalmente el proceso de planificación, que debe ser defendida y reforzada porque las tentaciones dirigistas tienden a menudo a reaparecer, incluso con la imposición de plazos burocráticos bastante dilatados, que reducen sensiblemente las ventajas del nuevo procedimiento. Así como es necesario tornar más esenciales y tutelados los cuadros cognoscitivos, evitando inútiles cargas sobre todo para las Administraciones menos equipadas. Un carácter verdaderamente estructural del plan general es indispensable para garantizar un efectivo y eficaz gobierno del territorio, porque dentro de la estrategia general que éste expresa será posible utilizar de la mejor manera todos los instrumentos necesarios: desde los planes reguladores para el que existe, hasta los programas negociables para las transformaciones, desde las políticas urbanas hasta los proyectos para las infraestructuras, desde los proyectos de arquitectura para la calidad urbana, hasta los medioambientales para la construcción de la red ecológica, en un *mix* indispensable de planificación, proyección y *governance*, para lo cual antes o después deberá encontrarse una adecuada traducción italiana de *planning*.

En tercer y último lugar, es necesario renovar los contenidos del plan, favoreciendo:

- la *red de movilidad*, que garantice una movilidad de masas no contaminante y no *energívora*, que asegure la máxima eficiencia de la “nueva ciudad”, que reduzca de forma notoria la actual carga contaminante y a la cual esté taxativamente subordinada toda transformación importante prevista en el territorio
- la *red ecológica*, que conecte, atravesando los tejidos de la metropolización, las áreas más importantes de valor natural y medioambiental, con el objetivo de proteger éstas últimas, pero garantizar asimismo un significativo proceso de regeneración de los recursos ambientales renovables una red cuya construcción se confíe no sólo a opciones de protección, sino también de transformación
- la *contención del uso del suelo*, dirigiendo las transformaciones urbanísticas hacia soluciones alternativas al uso de las áreas extraurbanas, que favorezcan las intervenciones de recuperación y de transformación de lo existente, de recualificación de las áreas degradadas y que estén de todos modos subordinadas a las condiciones que garanticen la máxima compatibilidad ambiental
- la *sustitución* de los tejidos más degradados con intervenciones de limitada densificación a través de la demolición y reconstrucción de tipologías de construcción ya hoy inadecuadas, para garantizar servicios energéticos mejores y

- contribuir al ahorro de nuevo suelo para urbanizar.
- la construcción de *nuevas centralidades* que polaricen el territorio metropolizado, integrando las centralidades ya existentes y transformen la “nueva ciudad” en un sistema policéntrico; nuevas centralidades accesibles para la movilidad de masas, lugar del espacio público, de las funciones por excelencia y de las actividades de la “nueva ciudad”

- la atención a las *problemáticas energéticas* en las opciones del plan, como contenido fundamental para el desarrollo sostenible del territorio; esto comporta una puesta al día del cuadro cognoscitivo, pero también un estudio científico de las medidas y a las condiciones que el plan debe garantizar.

Enero, de 2008

Traducción del italiano: SAGRARIO DEL RÍO ZAMUDIO

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET

¡FINALMENTE, FUE APROBADO EL PLAN URBANO AMBIENTAL DE BUENOS AIRES-PUABA-!!!!

La renovada Legislatura porteña aprobó —luego de que los legisladores votados en las últimas elecciones, tomaran posesión de sus cargos el 10 de diciembre— en su primera sesión extraordinaria, el 20 de diciembre de 2007, el Plan Urbano Ambiental, un proyecto que, por ser de doble lectura, deberá ser discutido en audiencia pública y tratado nuevamente por los diputados.

Haciendo un poco de historia...

En los n.ºs 135 y 145-146 de esta revista, hacíamos referencia al proyecto original, que data del año 2000, y al proyecto presentado a la legislatura en el año 2004, modificando el anterior, pero sin realizar una actualización en su diagnóstico ni propuestas; solo simplificando algunas de ellas. Este último proyecto nunca fue debatido en la legislatura porteña, agotándose el tiempo legal para ello.

Es de señalar que la primera presentación del PUA fue objetada por un grupo de organizaciones intermedias que entendían el mandato participativo establecido en la Ley n.º 71 (de creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental) como una obligación de realizar el plan en conjunto entre los equipos técnicos y la comisión participativa honoraria establecida por dicha Ley. La objeción se fundamentaba en que la Ley n.º 71 estableció que el organismo encargado de la formulación y actualización del PUA era el Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA) y a fin de garantizar su carácter interdisciplinario

dispuso la creación de una Comisión Asesora Permanente Honoraria (CAPH) de conformidad con lo establecido en la Constitución de la Ciudad, la que participaría de la elaboración, revisión, actualización y seguimiento de aquél o de sus instrumentos vinculados. Desde la creación de la CAPH sus integrantes han objetado la metodología empleada en el proceso de elaboración del PUA, pues, según ellos, su participación ha resultado una mera “consulta sobre hechos consumados”.

A pesar de que esta posición fue rebatida judicialmente, la disputa influyó en la decisión de los legisladores, que dejaron caer el plazo legal para aprobar el primer proyecto y permanecieron indiferentes al segundo, que en un intento de consenso político fue enviado sin los programas de actuación previstos originalmente.

Haciendo un poco de historia, es a partir de 1997, poco tiempo después de asumir el primer gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires (hasta 1996, la ciudad de Buenos Aires era un Municipio más, y su Intendente era designado por el Presidente de la República; con la Reforma Constitucional de 1994, la ciudad pasa a tener autonomía, constituyéndose como otra provincia más, con un Poder Ejecutivo y una Legislatura definidos por elecciones) que comienza a elaborarse el Plan Urbano Ambiental para la ciudad. Es de mencionar que la ciudad se rige, hasta la actualidad, en lo que respecta a la regulación de usos y ocupación del suelo y edificaciones, por los Códigos de Planeamiento Urbano y de Edificaciones; el primero data de 1977, al cual se le han realizado múltiples reformas; las más importantes son de 1989 y 2000; el segundo se aprobó en 1943, al cual se han realizado innumerables reformas para adaptarlo a