

Pero cuando hoy el reclamo de un nuevo humanismo, concebido como parte de la naturaleza y no fuera de ella, precisa de evitar impactos e insustentabilidad, es cuando más que nunca en la historia de la humanidad, el ambiente humano, construido, artificial, precisa de una arquitectura leve, articulada, prudente.

Lo necesario para el acontecer humano, y lo prudente para el funcionamiento de la naturaleza.

Esto conlleva una nueva ciudad, un nuevo paisaje y con ello, una humanidad que mira más a una primavera que a un invierno cruel.

Ojala estos congresos continúen y permitan ampliar la esperanza de una arquitectura y un urbanismo capaces de construir paisaje cultural, bello y sustentable.

29 de enero de 2010

ITALIA

F. OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

El “consumo del suelo en Italia”

Aunque el “consumo de suelo” en Italia quizás no represente todavía una emergencia medioambiental, si nos preocupa su tendencia de crecimiento en comparación con las dimensiones del territorio italiano y de sus posibles usos.

Se entiende sencillamente por “consumo de suelo” la erosión continua del territorio agrícola y extraurbano en general, por parte de las áreas urbanas, con la finalidad de generar nuevos usos residenciales, un fenómeno que en el lenguaje periodístico se define comúnmente como “cementificación”. Si consideramos que el suelo es un recurso ambiental que se acaba y que no puede ser reproducido, su protección debería representar la principal política de sostenibilidad al tiempo que la máxima contención de su consumo debería constituir el fundamento de cualquier proyecto de desarrollo sostenible. Utilizo el condicional ya que en realidad las cosas no ocurren en este sentido y el proceso de urbanización, lejos de haber parado, está en fase de crecimiento continuo, aunque bajo formas muy diferentes con respecto al pasado.

En Italia, como ocurre en general en el resto de Europa, la mayor parte de la población, el 65%, vive en un área urbana (el dato europeo es todavía más elevado). No se trata ya de áreas urbanas compactas, generadas según el modelo clásico de crecimiento con periferias concéntricas cada vez más externas y con procesos de soldadura que han llevado a la configuración de varias áreas metropolitanas, sino más bien de consolidarse una tendencia

de dispersión en la ocupación del suelo, ya presente en algunas áreas y que ahora se añade, y en cierto sentido se integra con la expansión urbana tradicional. Hoy día este nuevo fenómeno de crecimiento urbano se define en Italia como “metropolización” del territorio y no define a una “nueva ciudad” en la que los tejidos urbanos históricos y consolidados y las periferias urbanas más o menos recientes conviven con tejidos y núcleos de baja densidad, de baja o buena calidad, más o menos legales, con una ocupación del suelo cada vez más generalizada. En la “nueva ciudad”, que se diferencia totalmente de la tradicional, la dimensión geográfica no puede superponerse a la dimensión administrativa y el desorden parece predominar sobre la planificación, a pesar de que ésta en cierta medida exista. Su funcionamiento además conlleva una demanda creciente de movilidad sobre la que se sustenta. Se trata de un tipo de movilidad cuyo desarrollo, al estar basado en el transporte individual motorizado, comporta en sí mismo un “consumo de suelo” que lo hace sustancialmente insostenible.

La superficie total del territorio italiano es de 301.341 kilómetros cuadrados de los que más de la mitad es un territorio montañoso (160.920 kilómetros cuadrados) y por lo tanto muy poco urbanizado, mientras que unos 10.000 kilómetros cuadrados están ocupados por ríos y lagos. Quedan por lo tanto 130.421 kilómetros cuadrados de territorio de llanura o colinas, donde se concentra la casi totalidad de la población, que alcanza los casi 62 millones de personas, incluidos los más de 4 millones de inmigrantes regularizados, y la gran parte del patrimonio

edificatorio que es ya muy elevado y en estado de fuerte crecimiento hasta el comienzo de la crisis económica, contando con casi 120 millones de habitaciones y 25 millones de viviendas. La agricultura ocupa alrededor de 155.000 kilómetros cuadrados que no son exclusivamente llanos, mientras que, según las estadísticas oficiales, las áreas urbanas ocupan menos del 6% del total de la superficie nacional. En realidad este último dato no es correcto ya que no incluye los pequeños centros, que son muy numerosos en Italia, y toda la ocupación difusa del suelo que es considerable en algunas regiones: una valoración realista del fenómeno que considere por tanto lo que constituye la “ciudad” hoy, eleva el dato en un 9%, lo que supone un fuerte crecimiento en el último decenio, ligeramente ralentizado por la crisis económica del último año y medio.

Ha sido precisamente la correcta valoración del crecimiento urbano, estimulada por otra parte por lo efectos evidentes de la “metropolización”, la que ha colocado el problema del “consumo de suelo” en el centro del debate italiano aunque de momento éste no haya trascendido del reducido ámbito urbanístico y medioambiental, para alcanzar la dimensión más amplia de la política decisional.

El elemento que más ha caracterizado este debate ha sido, hasta el momento, de tipo ideológico y lo ha hecho de forma directamente proporcional a la falta de datos razonables sobre el “consumo de suelo” sobre los que hubiera tenido que basarse cualquier posición al respecto: por un lado algunos han preferido contentarse con el dato oficial, que se refiere a menos de 6% del territorio nacional, que les resultaba más tranquilizador para sostener que se trataba de un problema inexistente; por otro lado hay quien ha prefigurado con cierta ligereza escenarios catastróficos, con superficies agrícolas devoradas cada año por el hormigón de una extensión equivalente a una región italiana de dimensiones intermedias.

Sobre el carácter erróneo del primer dato ya se ha argumentado: éste tiene que ser corregido aplicando por lo menos un aumento de un 50%, equivalente a 27.000 kilómetros cuadrados lo que constituye la efectiva dimensión de la ciudad italiana, metropolizada y tradicional. En cuanto a la segunda posición, extremista como la primera, se ha basado sustancialmente en el dato oficial de la reducción de la “Superficie Agraria Utilizada” (SAU según la estadística) revelado a través de un censo específico, como también la población, las actividades económicas y del patrimonio edificatorio. Considerando luego que la diferencia entre las dos últimas SAU era de 31.000 kilómetros cuadrados, esta superficie ha sido atribuida en su totalidad a la “cementificación” intentando incluso magnificar la dimensión del fenómeno al recordar a la opinión pública que la ex-

tensión correspondía a las dimensiones de la Umbria y del Abruzzo, dos regiones situadas en la Italia centro- meridional. Es evidente que las cosas no son así del todo ya que por lo menos la mitad de la superficie agraria que ha dejado de utilizarse se ha transformado en bosques, mediante intervenciones de renaturalización y estabilización de los territorios montañosos y de colinas llevadas a cabo por el Estado y las Regiones, mientras otra buena parte ha sido ocupada por un aumento de los territorios abandonados y de aquellos semi-naturales; en efecto estas últimas tipologías ocupan en definitiva 12.000 kilómetros cuadrados.

Abordar el problema del “consumo de suelo” significa por lo tanto en primer lugar aclarar los datos que se utilizan ya que para toda decisión eficaz es indispensable el conocimiento. Por ese motivo a finales de 2008 el Instituto Nacional de Urbanismo junto con Legambiente (la asociación del medioambientalismo científico), con el apoyo de un grupo de docentes del Politécnico de Milán, han activado el Observatorio Nacional sobre el Consumo de Suelo (ONCS) que ha elaborado como primera medida una metodología para la recogida de datos y ha definido lo que puede ser considerado “consumo de suelo” (lo cual no constituye una cuestión banal) publicando en el 2009 un primer documento que recoge los datos completos de tres regiones italianas, Lombardía, Emilia —Romagna y Friuli— Venezia Giulia, además de los del Piemonte, que está a punto de finalizar; las primeras tres regiones tienen una superficie total de 53.842 kilómetros cuadrados y una población de 15,4 millones de habitantes, equivalentes respectivamente al 18% y al 25% del total nacional; en comparación con el resto del país, las tres regiones registran además una presencia de territorios llanos muy superior y por lo tanto una densidad urbana considerablemente más elevada.

En estas tres regiones el “consumo de suelo” obtenido por el ONCS equivale en los últimos 10 años a unas 20 hectáreas por día; aunque se trate por supuesto de un valor relativo a situaciones muy diversas y no homogéneas entre sí, es significativo por el dato global que equivale a 73.000 hectáreas en el último decenio, aunque a partir de la segunda mitad del mismo el proceso haya registrado una aceleración. Si quisiéramos comparar el dato con el territorio nacional en su totalidad, para dar una idea de la magnitud del “consumo de suelo” italiano en su conjunto, se obtendría el dato de 110 hectáreas al día, equivalente a 405.550 hectáreas en el decenio, es decir una cantidad muy inferior a los más de 3 millones de hectáreas denunciadas por las osadas posiciones extremistas desde el punto de vista estadístico, pero en todo caso preocupante para el paisaje italiano y, sobre todo, para el equilibrio climático, medioambiental y ecológico global y para los consumos energéticos.

¿Qué hacer para contener el “consumo de suelo” con la eficacia necesaria? Se trata como hemos visto de un proceso que se basa en primer lugar en una cuestión de cantidad. El suelo está sustancialmente comprometido por la dispersión en su ocupación: en el resto de Europa los pequeños centros son numerosos como en Italia pero entre un centro y otro el territorio está ocupado por cultivos, bosques y terrenos en estado natural. En Italia en cambio polígonos industriales, depósitos, pequeñas agrupaciones residenciales, edificios de todo tipo están dispersos por el campo ocupando el suelo y lo que es peor aún, comprometiendo el uso agrícola y natural de buena parte del suelo no ocupado y dejando disponible para su posterior transformación las áreas agrícolas residuales, comprendidas en el interior de las zonas ocupadas. En este punto coincide, la última, atenta y reflexiva, relación anual de la Sociedad Geográfica Italiana que en Italia constituye una voz muy autorizada. El dato dimensional del consumo es por lo tanto importante pero lo que más preocupa es que presenta una tendencia de fuerte aumento a pesar del freno que la crisis económica ha impuesto al sector edificatorio. Para contener el “consumo de suelo” serán por lo tanto necesarias medidas que fijen objetivos cuantitativos como por ejemplo disminuir el actual consumo diario de 20 a 10 hectáreas para los próximos diez años y la anulación del mismo a lo largo del decenio sucesivo. Todo ello será posible sólo si se consigue parar el proceso de dispersión en la ocupación del suelo y por lo tanto de “metropolización” del territorio. Esta acción, que por supuesto no puede ser confiada a la planificación, requiere una ley específica del Estado que utilice instrumentos adecuados, entre ellos el fiscal es el más importante, y que penalice duramente las construcciones uni y bi-familiares externas a las áreas consolidadas. Junto con el instrumento del fisco, el Estado puede también poner en acción vínculos especiales de inedificabilidad aplicados a los territorios más afectados por la dispersión y al mismo tiempo medidas adecuadas de represión de los abusos como la demolición inmediata de las construcciones realizadas violando las reglas establecidas.

El “consumo de suelo” se presenta también como una cuestión cualitativa. El régimen inmobiliario italiano está dominado por la renta urbana más que en otros países europeos, hasta el punto de que tal incidencia de coste de suelo sobre el coste total de las construcciones se acerca en muchos casos al 50%, llegando a menudo a superarlo. En una situación de estas características son los datos diferenciales los que estimulan la edificación en lugares especiales como las costas del mar, que presentan en Italia hoy en día una edificación casi continua, a la que no se han opuesto las políticas locales como tampoco las nacionales. Es lo que ha ocurrido por ejemplo cuando el Presidente de la Junta Regional de Cerdeña en el 2008 al intentar contener la lepra edilicia costera

con una ley regional muy rigurosa (quizás presentara algunos aspectos inútiles además de extremistas que contribuyeron a su fracaso) fue atacado por su propia mayoría de centro-izquierda para perder finalmente las elecciones contra un candidato apoyado directamente por el propio Primer Ministro. En efecto las costas de los tres distritos balnearios más grandes de Italia, a saber Veneto, Emilia —Romagna y Toscana, el primero administrado por una mayoría de derecha y los otros dos por el centro-izquierda, no han conseguido evitar la edificación continua. Por otro lado en Liguria hace muchos años se forjó el neologismo *rapalizzare* para indicar la explotación fea y especulativa de todo el frente marítimo como ocurrió precisamente en la ciudad de Rapallo. Quizás el único distrito turístico no comprometido por el asalto edificatorio pertenezca al Trentino— Alto Adige, debido a la histórica seriedad de la administración de los Habsburgo que gobernó en aquellos territorios hasta 1918, dejando una cierta influencia en la administración italiana actual. Hoy incluso la campaña Toscana, una de las más bellas de Italia, está sufriendo este asalto, empezado en las costas y las zonas alpinas. Este ejemplo negativo se ha repetido, aunque con menor intensidad, en otras regiones de la Italia central, como por ejemplo Marche y Umbría. También es evidente la necesidad de una intervención directa del Estado que introduzca normas de control de la renta fundiaria en el proceso de transformación y desarrollo de la ciudad, una medida reclamada a menudo por el reformismo urbanístico que sin embargo ha sido siempre obstaculizada por las mayorías parlamentarias y los gobiernos, ya que ponen en discusión uno de los aspectos fundamentales en los que se basa el poder económico italiano. El control de la renta significa en realidad su devolución a la sociedad a través de una sanción fiscal específica, o la realización de obras públicas de carácter general como intervención compensatoria a favor de la colectividad. Se demuestra una vez más que es necesaria la intervención del Estado al que pertenecen las competencias fiscales que podrá ejercer además incentivando, de muchas maneras, actuaciones edilicias y urbanísticas sobre la ciudad existente.

Finalmente el “consumo de suelo” puede ser abordado desde la planificación, es decir en la visión global de un Plan, en sus diferentes escalas, trabajando al mismo tiempo en los temas del paisaje, el medioambiente y el urbanismo. El Plan es de hecho el único instrumento capaz de encontrar el punto de equilibrio entre todas las elecciones posibles ligadas tanto a la importancia absoluta de la tutela como a la necesidad de un desarrollo sostenible. En este sentido pueden actuar con gran eficacia las leyes regionales de última generación aprobadas después de la reforma constitucional del 2001 que transfirió a las Regiones las competencias en materia “gobierno del territorio”, asignando al estado únicamente la res-

ponsabilidad de legislar sobre los principios fundamentales que rigen la materia misma. Una vez que hayamos establecido que la sostenibilidad (y por lo tanto la tutela del suelo como recurso) es uno de los principios fundamentales del gobierno del territorio, las leyes regionales pueden guiar con la eficacia necesaria las transformaciones urbanas sobre la ciudad construida, incentivando intervenciones de ocupación de los numerosos *brownfields* presentes (reutilización de áreas industriales abandonadas y servicios obsoletos, áreas intersticiales infrautilizadas, etc.) e incluso la sustitución edilicia, la demolición y reconstrucción de partes de ciudad. Es esta una política reclamada en Italia desde hace muchos años que raramente se ha llevado a cabo en la realidad. Las leyes regionales mismas frenarían de esta forma la nueva urbanización de áreas externas a la

ciudad, agrícolas y naturales (*greenfields*), cuya utilización deberá estar subordinada a la imposibilidad de encontrar una alternativa en los *brownfields* y en todo caso deberá ser compensada con medidas de tipo medioambiental y ecológico adecuadas para anular el impacto negativo del "consumo del suelo".

El conjunto de estas actuaciones, de carácter fiscal y de protección al mismo tiempo por parte del Estado y de guía y estímulo a la planificación desde las Regiones, pueden abordar eficazmente las problemáticas relativas al "consumo del suelo" en Italia antes que el mismo se convierta en una emergencia medioambiental.

4 de febrero de 2010

Traducción del italiano Graziella Trovato

BRASIL

F. FRIDMAN

Instituto de Pesquisa y Planejamento Urbano y Regional de la Universidade Federal del Río de Janeiro - IPPUR/UFRJ

Historia del desarrollo territorial en "Campos de las Delícias"

Antecedentes

El objetivo de este informe es recuperar el proyecto de poblamiento llevado a cabo en Campos de los Goytacazes (FIG. 1). De concepción regional, el plan colonizador, iniciado en los primeros años de la dominación portuguesa, fue asimilado durante el siglo XIX por la naciente nación brasileña. Para poder consolidarse se vinculó a la concesión de sesmarías¹ y a la formación de una red urbana mediante la fundación de aldeas, parroquias, villas, ciudades, núcleos coloniales y comarcas. Con este análisis se pretende contribuir a la historia de la urbanización fluminense (del estado de Río de Janeiro).

¹ Era la concesión de tierras en el Brasil por parte del gobierno portugués con intención de promover la agricultura, la cría de ganados, expandiendo la cultura del café y el cacao. Al mismo tiempo, servía para poblar el territorio y recompensar a nobles, navegantes o militares por servicios prestados a la corona portuguesa. El sistema de ses-

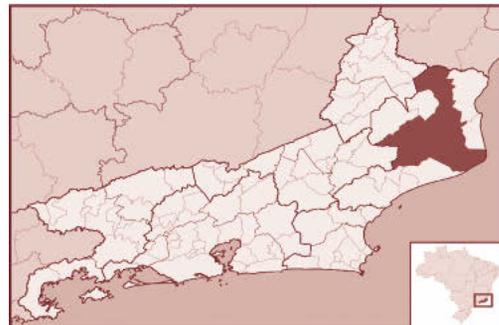


FIG. 1/ Mapa de situación de Campos

Fuente: Río de Janeiro MesoMicroMunicip.svg

El área de estudio se encuentra situada al norte del actual Río de Janeiro, estaba ocupada en siglo XVI

marías en el Brasil era una prolongación del sistema jurídico portugués.

La sesmaría representaba la explotación económica de la tierra de manera rápida, teniendo como fundamento la organización social y trabajo desarrollado en el Brasil, así como el latifundio de monocultivo y esclavista.