

La imagen y la ciudad

Michael NEUMAN

Departamento de Urbanismo y Planeamiento Regional. Universidad de California en Berkeley.

RESUMEN: En este artículo se relatan ciertos cambios recientes en la práctica del planeamiento. En primer lugar se alude a la práctica tradicional del planeamiento como reacción. Se documenta el auge del planeamiento estratégico y la tendencia al planeamiento proactivo centrado en la estrategia, el marketing, la publicidad y las imágenes. Para ello se utiliza el Gran Sur de Madrid, idea estratégica de la Comunidad de Madrid. Se postula una teoría que explica esta nueva tendencia, señalándose que las imágenes externas (planos, fotos) y las internas (el ojo mental) son básicas para comprender el funcionamiento del proceso de planeamiento. Se puede manifestar el papel que las imágenes representan en el discurso, y cómo queda éste subordinado a aquéllas.

Este artículo trata de la utilización de imágenes en el urbanismo y el planeamiento territorial. El empleo de imágenes implica el cambio de acento del urbanismo clásico al planeamiento estratégico. Este último se basa en el marketing y la publicidad, que por otra parte, al recurrir en gran medida a imágenes, refuerzan el empleo del planeamiento y de las imágenes generadas por el mismo. En suma, la influencia de las imágenes en este campo es cada vez mayor, a propósito en la sociedad de la información. El uso de imágenes en el planeamiento expresa además otro cambio: el que va del planeamiento como reacción al planeamiento

como proyección de una imagen del futuro. Para documentar estos cambios se utiliza aquí un ejemplo importante tomado de la historia reciente, el Gran sur de Madrid; después se examinan las cuestiones teóricas relativas al empleo de imágenes en el planeamiento.

MADRID REGIÓN METROPOLITANA

La Comunidad de Madrid ha recurrido al planeamiento como estrategia política para erigirse en gobierno autonómico. Esta región, esculpida de la nada en el centro de Castilla en 1983, ha tratado desde entonces de

Recibido: 18-11-94. Revisado: 27-3-95.

Traducción del inglés: CELER/PAULOWSKY.

Este trabajo de investigación ha sido financiado en parte por una Beca Fulbright, el Departamento de Educación de Estados Unidos, la Junta de Gobierno de la Universidad de California, el

Centro de Estudios Alemanes y Europeos y el Centro Gaspar de Pórtola de Estudios Catalanes de la Universidad de California en Berkeley, y el Programa de Cooperación Cultural entre el Ministerio de Cultura español y las universidades de Estados Unidos.

labrarse una identidad. Por un lado, al igual que otras regiones, reivindica una mayor autonomía respecto del centro. Por otra, al igual asimismo que las restantes regiones y que la nación en su conjunto, se integra cada día más en la Comunidad Europea y aspira a grados de incorporación aún mayores. Los urbanistas y políticos han tenido en cuenta estos y otros factores en su esfuerzo por conseguir una identidad para la Comunidad de Madrid.

En 1987, el Consejero de Política Territorial, Eduardo Mangada, y varios colegas concibieron una estrategia política, denominada *Madrid Región Metropolitana*, con cuatro finalidades: configurar una estrategia política electoral, conferir a Madrid una identidad regional, cimentar la institución de un gobierno regional e impulsar una política de planeamiento regional para controlar el uso del suelo y la intervención pública. La estrategia fue adoptada como piedra angular en la plataforma electoral del partido socialista y como eslogan de la campaña de reelección. Su retórica reflejaba la globalización de la economía mundial, la creciente incorporación de España a la economía europea, el deseo de Madrid de afirmarse como gran capital europea y el impulso para competir en el plano económico a nivel internacional. Un objetivo clave de la estrategia era el reforzamiento de la imagen de la región (y del partido) en numerosos ámbitos, a través del planeamiento territorial.

Madrid se encuentra en la vanguardia del planeamiento en España (1). La propia inclinación por las soluciones de planeamiento pone de manifiesto la postura adoptada al respecto. La cultura de liderazgo, combinada con la ubicación en el centro del poder, impone una enorme exigencia de eficacia. Sin embargo, desde los últimos años de la década de 1960 hasta el final de la década de 1980, el planeamiento regional había sido rico en

análisis y pobre en actuaciones. COPLACO (*Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid*), predecesora de la *Consejería de Política Territorial*, elaboró multitud de informes, pero ningún plan, en los 15 últimos años de su existencia, que acabó en 1983. En sus primeros años, tampoco la *Consejería de Política Territorial* consiguió poner en práctica ninguna de las tres figuras de planeamiento regional previstas en la legislación dictada al efecto (*Directrices de Planeamiento Territorial*, *Programas de Acción Coordinada* y *Planes de Gestión del Medio Ambiente*), aun siendo ella misma la inspiradora de dicha legislación (2). La *Consejería* necesitaba algún éxito que legitimase su papel en materia regional para no seguir la suerte de la COPLACO.

El éxito llegó con la estrategia *Madrid Región Metropolitana*, y más en concreto con el proyecto denominado *Gran sur*. Aparte de sus intenciones más amplias ya mencionadas, la estrategia tenía otro objetivo desde el punto de vista del planeamiento regional. «El proyecto *Madrid Región Metropolitana* tiene como objetivo básico *hacer de la Comunidad de Madrid una región integrada, eficiente y equitativa*. La compatibilidad de equidad y eficiencia exige en nuestro contexto *la corrección del libre funcionamiento del mercado con políticas de planificación regional, económicas y sociales*» (subrayado en el original, *CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL* 1991a, 4). Integrada significa que el nuevo territorio de la región de Madrid debe formar una unidad coherente. Equitativa implica la compensación del desequilibrio ancestral entre el Norte y el Oeste, más ricos, con el Sur y el Sudoeste, más pobres. Otro objetivo a destacar era el apoyo al funcionamiento adecuado de la economía regional.

La estrategia tomó cuerpo por dos caminos. El primero consistió en la configuración de una visión general de la región, presentada en tres documentos de trabajo que detallaban los proyectos concretos para llevar a cabo esa estrategia y un documento final que la

(1) Barcelona es otra ciudad líder y reivindica algunas de sus propias innovaciones. Su Plan de 1859 para el *Elxample* (*Ensanche*) de Ildefonso Cerdá, la introducción de la zonificación por Leon Jaussely y el acento en la utilización de intervenciones a escala de diseño urbano como enfoque global del planeamiento urbano para la creación de barrios por el Laboratorio de Urbanismo y la oficina de urbanismo en las décadas de 1970 y 1980 tuvieron repercusiones en la planificación española.

(2) Comunidad de Madrid, 1984, *Ley sobre Ordenación territorial de la Comunidad de Madrid*, Ley 19/1984 de 30 de mayo; y entrevista con Eduardo Mangada, Consejero de Política Territorial 1983-1991 y Jesús Morón, Viceconsejero de Política Territorial, autores principales de la ley, en marzo de 1994.

sintetizaba. Esta visión se recoge actualmente con más profundidad en el *Plan Regional de Estrategia Territorial*, todavía en fase de preparación. El segundo camino fueron las «estrategias zonales», para los sectores oriental, occidental y meridional del área metropolitana. La estrategia global y las estrategias zonales se aplicaron de tres modos. En primer lugar, las inversiones en infraestructura regional. En segundo lugar, los proyectos públicos de desarrollo realizados por ARPEGIO, S. A., empresa pública que administrativamente depende de la CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL. En tercer lugar, los convenios entre el gobierno regional y los municipios para concertar las estrategias zonales (CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL 1991a; 1991b; 1990a; 1990b; 1989a; 1989b; 1988).

EL GRAN SUR

La parte meridional de la metrópoli madrileña fue durante muchos años una periferia dormitorio de la ciudad y una zona de concentración de la industria pesada. En ella era donde había más instalaciones de eliminación de residuos y menos parques. Los siete municipios constitutivos del *Gran sur* habían crecido entre 1970 y 1991 más del 300%, pasando la población de 216.965 a 879.340 habitantes (véase Cuadro 1). En las décadas de 1960 y 1970, gran parte de este crecimiento explosivo se había alojado en grandes bloques de media o gran altura, denominados por muchos «suburbios

verticales» debido a la falta de una infraestructura adecuada, de instalaciones comunitarias y de servicios sociales.

Se trataba de siete *municipios a la deriva* (ARIAS 1988, 23). En estas condiciones, el Sur comenzó a tomar peso por sí mismo, a desarrollar su propia problemática y a sufrir por su pobre autoimagen. A falta de intervención de órganos superiores de la Administración, cada municipio estableció su planeamiento independiente. Empezó además a competir con los demás para seguir creciendo según el esquema clásico de la *zonificación fiscal*. Los municipios fueron *dominados por la lógica del mercado inmobiliario* (ibid., 23).

No obstante empezaron a advertir que la idea de actuar solos empeoraba su situación y pronto cosecharon algunos frutos del trabajo conjunto. El desafío consistía en unirse. ¿Cómo? Había muchas fuerzas que los dividían. El status era una de ellas, aunque no la única. ¿Quién deseaba unirse a una zona industrial difamada? Alcorcón, por ejemplo, se identificaba a sí mismo con el Oeste de alta tecnología y no con el Sur industrial. Una de las claves para conseguir la unidad fue reconocer *el origen metropolitano del Sur* (ibid., 23).

La solución llegó cuando se recibió un empujón desde arriba, desde el gobierno regional, que impulsó una estrategia para el Sur. El proyecto del *Gran Sur* prometió diversificar la economía y añadir actividades comerciales y de servicios a la industria pesada, convertir la periferia dormitorio en

CUADRO 1. Crecimiento de la población en el Gran Sur

Municipio	Población		
	1970	1981	1991
Alcorcón	46.076	140.957	139.662
Fuenlabrada	7.396	78.096	144.723
Getafe	69.396	126.558	139.190
Leganés	56.279	163.910	171.589
Móstoles	17.895	150.259	192.018
Parla	10.317	56.318	69.907
Pinto	9.636	18.761	22.251
Total Gran Sur	216.965	734.859	879.340
Total Región	3.761.348	4.686.895	4.947.555

Fuentes: Censos nacionales de 1970, 1981, 1991; y CPT, 1988. *Una estrategia de la Zona Sur*, Comunidad de Madrid, pág. 6.

comunidades más autosuficientes, limpiar el medio ambiente y diseñar parques regionales y municipales.

El *Gran Sur* es un componente subregional de la estrategia metropolitana general englobada bajo el concepto de *Madrid Región Metropolitana*. Intenta organizar dentro de un marco único todo el desarrollo futuro. Abarca siete términos municipales, con una superficie total de 36.700 hectáreas (véase la figura 1). Propone cinco elementos espaciales clave. El primero está formado por los centros urbanos, cuya calidad urbana pretende *consolidar* y mejorar (véase la figura 2). El segundo es el Parque Lineal de la M-50, que supone la creación de un nuevo eje Este-Oeste (parte de la M-50) para el desarrollo de usos mixtos a gran escala, con una superficie de 13 millones de metros cuadrados (véase la figura 3). El tercero es Parquesur, diseñado para elevar la calidad medioambiental. El cuarto son las Zonas Agropecuarias Protegidas, con el objetivo plural de proteger las explotaciones agrícolas, mantener la calidad medioambiental y gestionar el crecimiento. Por último, propone infraestructura de todo tipo a escala regional y local que sustente el crecimiento proyectado. La inversión pública necesaria se estima en total en 125.000 millones de pesetas (ARPEGIO, 1993).

Un factor importante es que el proyecto infunde esperanza a los residentes porque sitúa en primer plano toda la zona y le da una nueva imagen. Era fácil para los urbanistas vender la idea al *Consejo de Gobierno*, a la *Asamblea de Madrid* y a los urbanistas, alcaldes y concejales de los siete municipios, porque satisface muchas necesidades reales y por las imágenes claras que expresa. ¿Cuáles son estas imágenes y de dónde proceden?

El plan general y el diseño físico del *Gran Sur* ofrecen un fuerte contraste con la imagen social negativa del Sur que predominaba antes. Dependiente de Madrid para el trabajo, el ocio y la cultura, «la imagen dominante de la región Sur percibida por sus habitantes mantiene ... los arquetipos estereotipados sobre el Sur: pobre, incivilizado, conflictivo» (*Gabinete de Análisis Sociológico* 1993, 69-70). Sin embargo, éstos también se ven a sí mismos y a su zona en vías de mejora, y en general apoyan los cambios propuestos en el proyecto *Gran Sur* (3). El nuevo diseño físico consiguió así persuadir a la Consejería de

[3] Gabinete de Análisis Sociológico, 1993, 69-70. Esta empresa consultora preparó y llevó a cabo una encuesta entre 1.200 residentes, 400 de cada uno de tres municipios del Sur: Getafe, Leganés y Fuenlabrada, con un intervalo de confianza de +/-5%. También incluyó nueve grupos de debate, denominados asimismo grupos focales.

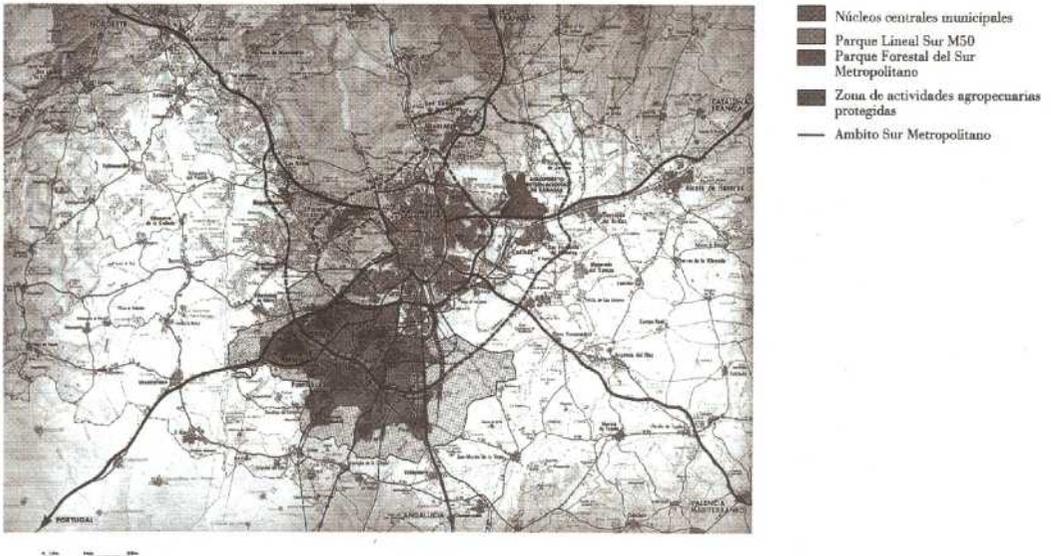


FIGURA 1. El Gran Sur en su perspectiva metropolitana.
Fuente: ARPEGIO, S. A.

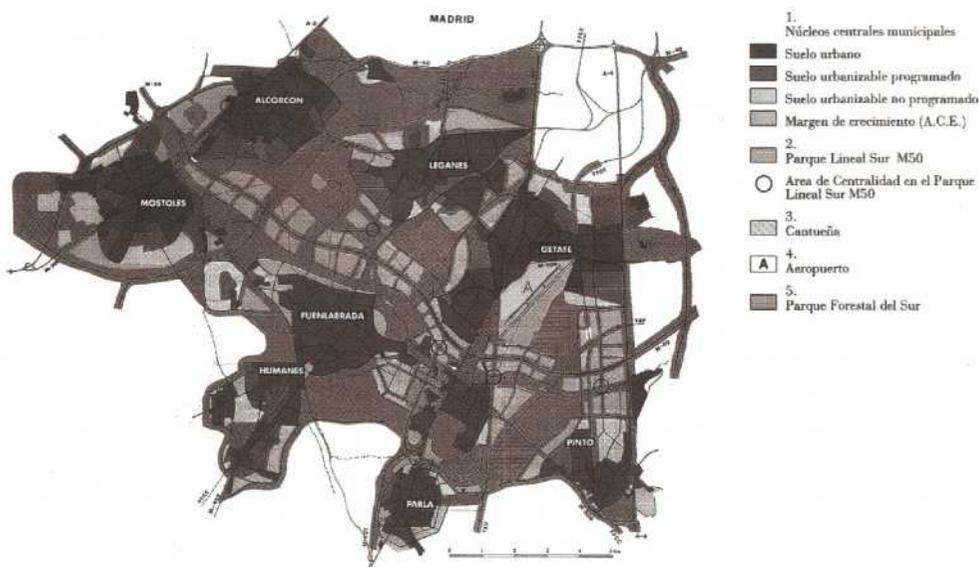


FIGURA 2. El área central del Gran Sur.
Fuente: ARPEGIO, S. A.

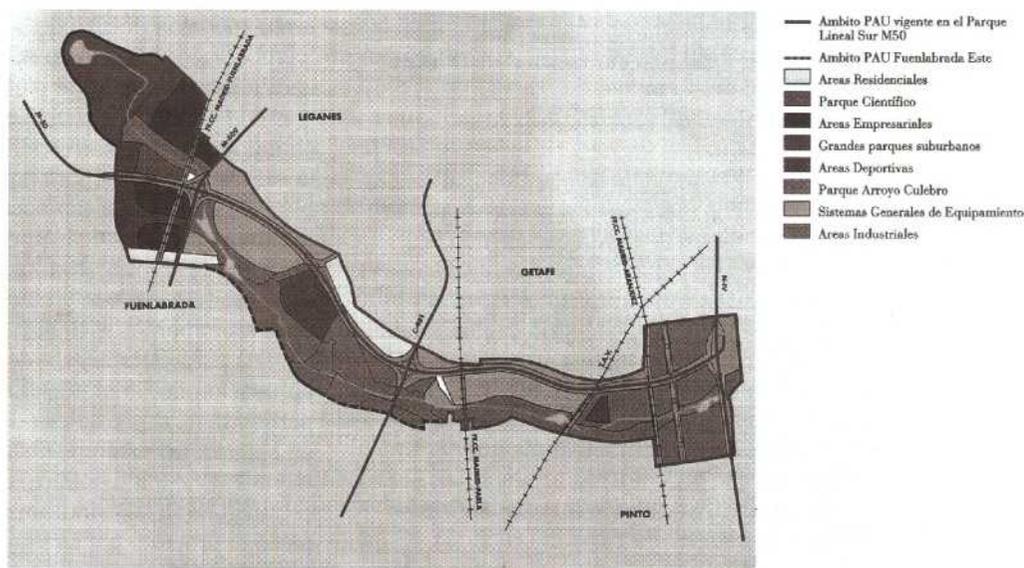


FIGURA 3. PAU «Arroyo Culebro».
Fuente: ARPEGIO, S. A.

Política Territorial para que sustituyera la imagen social negativa por otra mejor.

El Gran Sur, tal como es en la actualidad, empezó como imagen mental de una sola persona. Félix Arias, director de la Oficina de Planeamiento Territorial de la Consejería, dio con la idea en 1986. La imagen que concibió

era sencilla y clara (véase su esbozo en la figura 4). Si se quería crear un efecto real con una intervención, del tipo que fuese, había que contrarrestar el centralismo de la ciudad de Madrid. El Sur necesitaba su propia identidad independiente. Necesitaba su propio eje transversal de comunicación desconectado

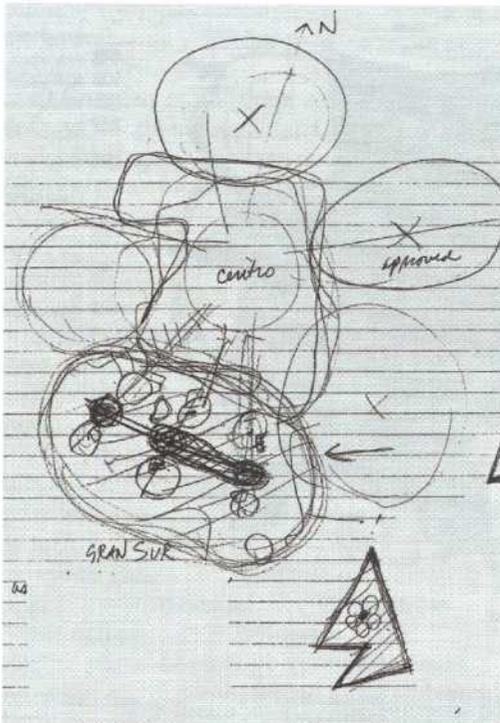


FIGURA 4. Esbozo conceptual de la zona meridional del Gran Sur.

Fuente: Entrevista del autor con Félix Arias.

del centro. El problema de identidad se resolvía de dos maneras. En primer lugar, se concibió el proyecto a gran escala, con la creación de una zona de nuevo centralismo que combinaba siete municipios con más de la mitad de superficie que Madrid capital y casi un millón de habitantes. En segundo lugar se le dio un nombre, *Ciudad del Sur* (ARIAS 1988), que no era sólo un proyecto de desarrollo de usos mixtos a gran escala. Tenía que ser una *estrategia que gobernase el territorio*.

Es instructivo el orden que siguió Arias al dibujar la imagen. Primero, el centro: la

ciudad de Madrid. Segundo, las carreteras radiales de acceso a Madrid. Tercero, las cinco subregiones que rodean Madrid. Cuarto, los siete municipios que forman el *Gran Sur*. Quinto, el eje transversal. Al final, los nodos del nuevo centralismo a lo largo del eje transversal, en los puntos de cruce con los ejes radiales existentes. El aspecto más notable de este dibujo y de la imagen mental que representa es que fue reproducido exactamente de la misma forma y en el mismo orden en casi todas las demás entrevistas que trataron del *Gran Sur*. Además, dibujar el esbozo era lo primero que hacían los entrevistados al explicar el proyecto. Casi todas las personas que contestaron a la entrevista calificaron de *fundamental* el papel de esta imagen. Esta casi unanimidad se puede atribuir a la fuerza persuasiva, la persistencia y la aceptación generalizada de la imagen (4).

En realidad, la política y otros factores desempeñaron un papel decisivo en la evolución de la imagen de la ciudad del Sur hasta que se convirtió en realidad. No había oposición efectiva de los partidos conservadores ni de centro en 1987 y 1988, cuando los socialistas estaban en su cenit en la región. Seis de los siete ayuntamientos estaban controlados por socialistas. El séptimo, Pinto, era de Izquierda Unida, que entonces colaboraba con los socialistas. El gobierno regional que promovía el proyecto, controlado por los socialistas, ejercía presión política para estar seguro de obtener la aprobación de los municipios. La disciplina de partido tiene una tradición larga e importante en Madrid. En palabras de Eduardo Mangada, «si no hay acuerdo político, no hay estrategia» (5). Los sindicatos dieron su apoyo pleno al proyecto por sus implicaciones

(4) Durante 1994, el autor realizó las siguientes entrevistas (por lo general de 2 a 3 horas de duración). Algunas personas fueron entrevistadas varias veces.

Félix Arias, ex director de la Oficina de Planeamiento Territorial; José María Ezquigala, Director General de Planificación Urbanística y Concertación, Consejería de Política Territorial; Ramón Fernández Durán, ex cubanista, Oficina de Planeamiento Territorial y COPLACO; Jesús Leal, Profesor de la Universidad Complutense de Madrid; Alberto Leboeiro, Vicedirector General de Planificación Urbanística y Concertación, Consejería de Política Territorial; Francisco López, Vicedirector General de Urbanismo, Consejería de Política Territorial; Eduardo Mangada, ex consejero de Política Territorial; Jesús

Morón, ex viceconsejero de Política Territorial; Jesús Neira, concejal responsable de urbanismo, Getafe; Ignacio Quintana, director de la Ciudad de la Imagen, ARPEGIO, S. A.; Inés Sánchez de Madariaga, miembro de ARPEGIO, S. A.; Ignacio Solana, ex director de ARPEGIO, S. A., viceconsejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid.

(5) Cita de la entrevista personal con Eduardo Mangada del 11 de marzo de 1994. En contraste con ésta, las otras tres estrategias zonales (Este, Oeste y Norte) no se implantaron, debido a la falta de acuerdo político, sobre todo a que la mayoría de los ayuntamientos de esas zonas no eran socialistas, exceptuando el corredor del Henares.

económicas y sociales. La Comunidad Europea prestó su apoyo a través de los fondos estructurales. En resumen, demasiadas fuerzas empujaron el proyecto hasta hacerlo fructificar.

EVOLUCIÓN DE LA IMAGEN, EVOLUCIÓN DEL PROYECTO

El *Gran sur*, tal como ahora se entiende, comenzó como propuesta técnica de la Oficina de Planeamiento Territorial. Fue «desde el principio un proyecto de la *Comunidad Autónoma de Madrid*», en palabras de uno de sus creadores. Pero sus raíces remiten a varias fuentes. A mediados de la década de 1970, la COPLACO, órgano predecesor de la *Consejería*, se refería al Sur como una sola unidad en sus planes especiales para la región metropolitana (COPLACO 1975, COAM 1976). Por aquel entonces, 14 municipios del Sur iniciaron un plan comarcal, que sin embargo nunca fue aprobado. A finales de la década de 1970, la COPLACO preparó varios Programas de Acción Inmediata (PAI) para toda el área metropolitana utilizando como base criterios de vecindad. De la acción política surgió un sentido de identidad del Sur y en los movimientos ciudadanos de la época se incubaba además un debate clarificador. Las recién organizadas *asociaciones de vecinos* se erigieron en foros importantes que alimentaron la introspección, el debate y la presentación de quejas al Gobierno. Este movimiento miraba hacia dentro, hacia sus propios barrios, y llevó al gobierno regional a dar el impulso necesario para adquirir una visión más amplia.

La COPLACO acogió en sus Directrices metropolitanas de 1981 la incipiente visión integral de la zona meridional. En los primeros años de la década de 1980, la Gerencia de Urbanismo de Madrid realizó distintas investigaciones y preparó varias propuestas para el Sur en sus estudios a escala metropolitana durante la elaboración

del plan general de 1985. (Es paradójico que en los años centrales del decenio de 1980 el ayuntamiento de Madrid estuviera en contra de la propuesta del gobierno regional sobre el *Gran sur*, a pesar de que en ambas entidades tuviera mayoría el mismo partido político, lo que se explica por el orgullo capitalino. Madrid quería reforzar el crecimiento industrial en su término municipal para mejorar su propia periferia del Sur, agobiada de problemas.) La Oficina de Planeamiento Territorial de la Comunidad de Madrid recogió esta visión unificada del Sur en sus Directrices de ordenación territorial de 1985. Cuando apareció la versión de 1988 de las Directrices, el *Gran sur* era un proyecto contado.

Aparte de los orígenes técnicos, el proyecto tuvo referentes más generales, ya mencionados al principio de este artículo. Respondía a una serie de necesidades políticas, sociales y económicas. Dimanaba de la ideología del partido socialista y del gobierno regional en el poder.

Aun cuando los agentes principales dibujaron diagramas claros que representaba la imagen esencial del proyecto en las entrevistas ex post facto, al principio no poseían una imagen clara. El *Gran Sur no nació con una imagen definida, al menos no muy definida*, según un representante del gobierno regional. En palabras de un urbanista, *nunca ha sido una imagen precisa*. Más bien, la imagen evolucionó y se concretó durante el proceso. Tomó forma por la interacción entre imágenes externas –dibujos, esbozos, diseños y planes– e internas. El proceso dio lugar a «una aglomeración de imágenes concretas [diseño físico del *Gran sur*] y de imágenes mentales de los participantes» que empezaron a parecerse entre sí cada vez más. En palabras de un experto, el proceso fue facilitado por el empleo de *un lenguaje común a través de las imágenes*. Este fenómeno recuerda el dicho escolástico «pictura est laicorum literatura»: las imágenes son la literatura de los legos (6).

(6) En realidad había dos imágenes en juego, ambas semióticas. Una de ellas respondían al lenguaje de imágenes de la ciudad. Se expresaron en términos como *Gran Sur*, «zona industrial en declive», *periferia dormitorio* y *suburbios verticales*. La otra respondía al lenguaje de imágenes de la intervención en la ciudad, que no se hizo operativa hasta que la nueva imagen de la

ciudad cristalizó en la visión mental colectiva e inspiró la acción. El lenguaje de intervención era un lenguaje de marketing: imágenes, números y dinero. Incluía interpretaciones seductoras y modelos de proyecto, metros cuadrados de espacios para oficinas, unidades de vivienda, densidades, precios de terrenos, márgenes de beneficio, inversiones de capital y similares.

La imagen fue tan poderosa que sobrevivió a varias revisiones del proyecto realizadas por la *Consejería*, ARPEGIO, S. A. y numerosos equipos de consultores contratados por las dos entidades. Coloquialmente, el proyecto se conoce como *pieza metropolitana*. El hecho de que se esté construyendo, de que el diseño regional se convierta en realidad, contribuye en grado sumo a mejorar la imagen del *Gran Sur*. El proyecto se considera la continuación de una larga tradición planificadora de Madrid, en que cada nuevo plan importante ha dotado a la ciudad de una característica urbana distinta de los fragmentos anteriores. Cada uno de estos fragmentos tiene su propia identidad: el casco antiguo, la zona de expansión, la Ciudad Lineal, etc., con rasgos distintivos muy claros para sus habitantes. «Esto nos permite postular una metrópoli como una acumulación variada de asentamientos que no han de responder por fuerza a una estratificación social» (ZARZA, 1991). De esta manera, la imagen social de equilibrio territorial –igualar el Norte rico con el Sur pobre mediante el enriquecimiento del último– coincide con la imagen física: dotar al Sur de nuevos parques, de nuevas zonas de centralismo para el asentamiento y de un eje lineal que consolide toda la zona.

El proyecto ha evolucionado por caminos políticos y técnicos paralelos e interconectados. A medida que avanzaba, la *Consejería de Política Territorial* y después ARPEGIO publicaron una serie de documentos. Cada uno de ellos nació como resultado de una fase diferente del planeamiento y desarrollo del proyecto e influyó en las fases siguientes del proceso. Esto se refleja en la sucesión de nombres que adoptó el proyecto. En la década de 1970, la COPLACO se refería a él con el término genérico de *Zona Sur*. En 1986, cuando todavía era una propuesta teórica, se habló de Eje del Arroyo Culebro (río que fluye paralelo a

la M-50). El nombre reflejaba la intención del momento de romper la dominación de Madrid mediante la inserción de un eje transversal, el Arroyo Culebro. La expresión se abrevió para convertirse en Eje del Culebro.

A medida que el plan mejoró su aceptación, su imagen y su nombre persiguieron fines sociales y políticos más amplios. En 1988 fue conocido como Ciudad del Sur y Zona Metropolitana del Sur. Después recibió los nombres de Madrid Sur y Ciudad Lineal del Sur. Una vez que ARPEGIO se hizo cargo del proyecto en 1991, su nombre experimentó una metamorfosis debida al *marketing*, y el Nuevo Sur Metropolitano pasó a llamarse *Gran sur* Metropolitano y luego *Gran sur*. Cada nombre representa una visión más amplia y una imagen más clara del proyecto, aun cuando cada nuevo documento era también más específico respecto al contenido. Los nuevos nombres, más breves, respondían al designio de conseguir un mayor atractivo de *marketing*. El hecho de que se haya consolidado el nombre asignado por una agencia de *marketing* y desarrollo, diluyéndose las denominadas asignadas por la Oficina de Planeamiento, y el dato revelador de que los documentos de ARPEGIO sobre el *Gran sur* estén en inglés y en español, revelan la primacía del *marketing* sobre el planeamiento. En lenguaje de la calle, el proyecto ha recibido denominaciones como «*Gran sur*» y «ciudad lineal». El gobierno regional proclamó 1994 como *año del Sur* (7). Incluso la guía telefónica recoge el término. Su edición de 1995 consta de cuatro volúmenes. El volumen de la zona meridional se titula ahora *Madrid Gran Sur*.

ALCANZA EL FUTURO, EL PASADO LE SEGUIRÁ

Madrid ha alcanzado el futuro con una nueva imagen para el *Gran Sur*. El gobierno regional, los municipios del Sur y ahora el

(7) Para conocer la sucesión de nombres y la historia del proyecto a través de fuentes publicadas, véase Oficina de Planeamiento Territorial. 1988. *Una estrategia para la Zona Sur Metropolitana*. Madrid, CPT: Arias, Félix. 1988. «La Ciudad del Sur», op. cit.; Zarza, Daniel. 1991. *Arroyo Culebro: Estudio de estructura y ordenación territorial del Sur Metropolitano para Madrid Región*. Madrid. ARPEGIO, S. A.; ARPEGIO, S. A., sin fecha. *Nuevo Sur Metropolitano: Un proyecto para la refundación del*

Sur. Madrid, ARPEGIO: ARPEGIO, S. A., sin fecha (1993) *Madrid Gran Sur Metropolitano: territorio, desarrollo regional y medio ambiente*, Madrid, ARPEGIO, dos versiones, una en español y otra en español e inglés; ARPEGIO, S. A., sin fecha, «Arroyo Culebro: Programa de actuación urbanística», folleto, Madrid. ARPEGIO: Casqueiro, Javier, 1993. «Ocho municipios del Sur revisan su urbanismo para regenerar el paisaje», *El País*, 10 de mayo de 1993; «El pulmón del Sur», *El País*, 4 de abril de 1994.

público en general le siguen. La imagen del proyecto, y aquí me refiero a ambas imágenes, la mental y la del diseño físico, es el aglutinante que vincula a los participantes al proceso y mantiene éste integrado. Ha sido un lubricante para los acuerdos políticos, porque los beneficiarios podían «ver» lo que conseguían. Así sucedió en el convenio firmado en 1988 por los siete municipios y el presidente del gobierno regional, que dio luz verde para convertir el plan en proyecto. También propició que la ejecución de éste se transfiriese de la Consejería a ARPEGIO.

La imagen desempeñó asimismo un importante papel en las revisiones que los siete municipios efectuaron de sus propios planes generales. En todos ellos se acogió el concepto de *Gran sur*, que implicaba una decisión política. Los técnicos y/o consultores profesionales pudieron elaborar fragmentos locales de la imagen más amplia, para su inclusión en los instrumentos de planeamiento. Ha estimulado, en definitiva, al Sur a sostenerse de nuevo por sí mismos y a actuar con independencia, aunque ahora con la fuerza de una identidad propia positiva y un marco regional de apoyo.

El empuje de confianza proporcionado por la imagen se refuerza por mejoras reales. La nueva Universidad de Carlos III en Getafe (Getafe se conoce ahora como la capital del Sur), el polideportivo, el cierre de la carretera M-50 por el Sur y la inauguración de nuevos parques (el mayor parque regional se conoce como *Pulmón del Sur*) han contribuido en gran medida a la recuperación del Sur. Por último, la imagen ha sido convertida en un instrumento de *marketing* por ARPEGIO, los municipios y las promotoras inmobiliarias.

En el *Gran Sur*, las imágenes dieron forma al discurso político. Según un dirigente político de uno de los municipios del Sur, «el papel de la imagen fue fundamental». Y lo fue porque el proceso técnico-político utilizado para alcanzar el acuerdo entre el gobierno regional y esos municipios fue el de los procedimientos de planeamiento dictados ad hoc por leyes exteriores. La imagen mantuvo integrado el proceso ad hoc. Ese mismo político afirmaba que utilizaban «un complicado proceso de negociación política, a falta de un instrumento político formal».

Como en casi todas las negociaciones políticas, las posturas flexibles son el elemento clave para abrir la puerta del acuerdo. La imagen, a medida que tomaba forma, nunca fue precisa. «La imagen no es una huella, no es fija, es flexible», afirmaba un cargo político del gobierno regional. Al mismo tiempo que era moldeada por los promotores principales, poseía una claridad que aportaba convicción. «El equipo de Mangada sabía exactamente lo que quería». Pero ese mismo equipo permitió a la imagen cobrar vida propia, una vida que propició la conversión de la imagen en un proyecto que ahora se lleva a la práctica.

GRAN SUR: DEL MOVIMIENTO SOCIAL A LA CONSTRUCCIÓN Y VENTA DE LA IMAGEN

En Madrid, el proyecto del *Gran sur* ha marcado la transformación del planeamiento urbano en *marketing* a través del planeamiento estratégico. En el *Gran Sur*, el planeamiento ha pasado de movimiento social a construcción de una imagen y venta de la misma. Las asociaciones de vecinos de la década de 1970 impulsaron demandas políticas y sociales a través del planeamiento. Ahora, la Oficina de Planeamiento Territorial ha absorbido esas peticiones en su *modus operandi*. Bajo la apariencia de una imagen hecha a la medida que satisface a gran escala dichas demandas, el gobierno regional cumple su proyecto político propio y sus objetivos de construcción institucional. Según la interpretación de un observador interesado, el *Gran Sur* es la joya de la corona de la planificación del partido socialista.

Eduardo Mangada, más interesado aún como capitán de este esfuerzo, expone sin reservas la intención del proyecto y el lugar que ocupa en la política regional y en la construcción institucional.

«Parece importante la idea de la necesidad de crear o recomponer una imagen física como soporte de un mensaje político, como medio de cooptar el compromiso de los diferentes grupos de intereses en un proyecto territorial».

En el caso de Madrid, esta conveniencia se convirtió en necesidad para el gobierno regional recién constituido, porque en gran

medida Madrid *Región Metropolitana* es un acto artificial, es decir, un acto político.

La región autónoma es como el queso metido en un *sandwich* entre el ayuntamiento [de Madrid] y el omnipresente gobierno central. Sólo la invención de un territorio supramunicipal, la formulación de una imagen deseable y el compromiso de construirlo podría dar legitimidad e identidad al gobierno regional y despertar la sensación de pertenencia de sus ciudadanos. Para ello se hizo el esfuerzo de construir un discurso político e inventar un nuevo territorio, parte del cual es el fragmento denominado *Gran Sur* (MANGADA, 1994).

Como en cualquier fenómeno complejo, ningún factor único, ni siquiera la imagen, hizo o rompió el *Gran Sur*. En realidad, fue el resultado de la coincidencia en el mismo sentido de muchos factores. Fue una acumulación evolutiva de ideas y acuerdos que no sólo consiguieron el proyecto que ahora se realiza, sino que modificaron la manera de planificar y construyeron en el proceso las nuevas instituciones de planeamiento regional y el gobierno regional.

Relatos similares se contarán algún día sobre Barcelona y su notable transformación urbana desde la década de 1980 y sobre el *Thames River Gateway* del Sudoeste de Londres en la década de 1990. Barcelona experimentó también un masivo movimiento social urbano en la década de 1970 y adoptó y puso en práctica asimismo una importante estrategia que cambió la perspectiva con que la ciudad se veía a sí misma. La región comprendida entre Londres y el nuevo túnel bajo el Canal de la Mancha acaba de adoptar un plan con fuertes imágenes sociales y de diseño físico para la renovación regional. También es un proyecto estratégico que estriba en el *marketing*.

Los logros de planeamiento de Barcelona son utilizados ahora por la ciudad y por los sectores inmobiliario, comercial y financiero para la promoción en el ámbito internacional. Por ejemplo, una exposición en 1994 de la renovación urbana llevada a cabo para las olimpiadas llevaba el título en inglés «*Barcelona New Projects*» y era una fantasía publicitaria multimedia patrocinada conjuntamente por el ayuntamiento y veinte

empresas promotoras inmobiliarias, bancarias y otras. Madrid, Barcelona y Londres no son las únicas. Un titular de primera plana del *Wall Street Journal Europe* del 26 de agosto de 1994 anunciaba: «Creación de una imagen: El plan para rehacer Berlín tiene retazos de arquitectos y agudezas de inversores». El escenario de imagen/planificación/*marketing* se repite en muchas metrópolis.

IMÁGENES PELIGROSAS

En el caso de Madrid podemos subrayar algunas notas precautorias sobre el empleo de imágenes. Existe la posibilidad de que éstas sean manipuladas y distorsionadas. La historia demuestra que lo han sido, con terribles consecuencias para millones de personas. Pueden ser utilizadas con intenciones y efectos malévolos por quienes están más interesados en el lado oscuro del poder que en el bien público. En el *Gran Sur*, un alto cargo disintió de la mayoría e indicaba que los municipios no comulgaban con el proyecto, sino que más bien obedecían órdenes políticas. Una lectura estrictamente política de la situación, al margen del papel central de las imágenes, se podría simplificar del modo siguiente. Los socialistas estaban en el apogeo de su poder e impulsaban su propio proyecto, en íntima relación con una estrategia de campaña electoral. Las cualidades personales, capacidades políticas y éxitos profesionales de Mangada y Arias estaban centrados en el proyecto. El auge inmobiliario no se limitó a crear una nueva crisis social en el Sur y, por consiguiente, la necesidad de responder a ella, sino que proporcionó además los recursos para financiar una empresa tan amplia. El proyecto fue estructurado para satisfacer necesidades inmediatas en los planos político, social y económico. Esta conjunción temporal de circunstancias sólo hubieran dado por resultado éxitos a corto plazo de no haber sido por los cambios de concepción que se introdujeron con la nueva imagen del Sur. Sin la imagen, es probable que la iniciativa se hubiera evaporado al cambiar las condiciones.

En 1989, al evaluar la realización del Plan que elaboró en 1985 desde la Gerencia de Urbanismo, Eduardo Leira señaló una nota

precautoria. «El Plan se ha llegado a conocer más por los mensajes necesariamente simplificados de su campaña de publicidad [Recuperar Madrid, por ejemplo] que por el estudio más profundo de su contenido» (LEIRA, 1989, 456). «Necesariamente» significa en este caso que se deba esperar la simplificación de un plan de millares de páginas, centenares de mapas y numerosos volúmenes que se elaboraron en seis años. No obstante, indica el poder de las imágenes retóricas contenidas en los planes y el mal uso potencial de las mismas.

De lo que podemos estar seguros es de que sin una imagen fuerte de la región, de su franja meridional y de las necesidades de esta franja en la mente de los creadores y promotores del proyecto, así como sin la representación de su forma física para desarrollar y difundir la idea durante el proceso de su realización política, el *Gran Sur* no existiría, al menos en su forma actual. Aun cuando es cierto que la imagen no cuenta para todo, ejerce una influencia en el planeamiento y en su política mucho mayor de lo que imaginamos. Una mirada teórica al papel de las imágenes, sin perder de vista sus usos y abusos, nos llevará a una comprensión más rica del planeamiento. Después de todo, *la mente está llena de grandes ideas, imágenes y hechos distorsionados* (Bob Dylan).

El análisis cercano del papel que las imágenes desempeñan en el modo de pensar, y sobre todo en el proceso mediante el cual cambiamos de opinión o formamos nuevas ideas, nos ayudará a comprender el empleo de las imágenes en el *Gran Sur*. Se trata de un caso de formación de una nueva idea, encarnada en imágenes, sobre un lugar determinado. Esta nueva idea, la del *Gran Sur*, sustituye a la idea anterior de un Sur deteriorado. Al considerar las imágenes desde esta perspectiva se obtiene una nueva concepción del planeamiento. El planeamiento como *reacción* ante el crecimiento se sustituye por un planeamiento estratégico entendido como *proyección* de la nueva imagen de un lugar. Esta nueva imagen forma parte de una estrategia de *marketing* para vender la nueva idea del lugar. Así se incrustan la estrategia, el *marketing* y la publicidad en el planeamiento a través de la imagen. De esta

forma, la imagen asume un papel fundamental en el planeamiento.

PLANIFICAR COMO REACCIÓN

Los gobiernos de las metrópolis y de las ciudades ricas de los países sobredesarrollados elaboran planes regionales y urbanos en respuesta a dos amplios impulsos. Uno de ellos se explica por las necesidades y problemas ocasionados por el crecimiento, más rápido que la capacidad de los habitantes para sostenerlo. Mientras que las necesidades y los problemas son reales, la imagen del lugar tal como era en el pasado es la fuerza que obliga a tomar medidas correctoras. El otro impulso se explica por el afán de cubrir el vacío de identidad que un lugar puede tener de sí mismo. Este no es feliz con su imagen actual y quiere proyectar otra.

En las economías occidentales, el primero de esos impulsos, de reacción ante el crecimiento, se puede asimilar a los ciclos económicos. Cuando la economía, en especial la inmobiliaria, está en auge, los gobiernos reaccionan elaborando planes que intentar domeñar el crecimiento, al menos a corto plazo, sin que el sistema existente sufra daños importantes. En Estados Unidos, esta postura caracteriza todo el movimiento de gestión del crecimiento desde que Hawaii elaboró su primer plan de este tipo a finales de la década de 1950 (BOSSELMAN y CALLIES, 1971; DE GROVE, 1984; POPPER, 1988; BROWER, GODSCHALK y PORTER, 1989, STEIN, 1993).

PLANIFICAR COMO PROYECCIÓN

Más recientemente se puede detectar un desplazamiento del planeamiento como reacción ante el crecimiento y sus problemas al planeamiento como proyección de una imagen futura de la ciudad. Hasta cierto punto, ésta ha sido la marca del moderno planeamiento urbano desde mediado el siglo pasado. Mientras que algunos planes reaccionaban ante la situación miserable predominante en las viviendas de los barrios pobres de las grandes ciudades –pensemos en Nueva York y Londres–, otras proyectaban hacia el mundo grandes visiones de sí mismas, como el París de Haussmann y el

Chicago de 1893 y 1909. Hasta los nombres, como la Gran Ciudad Blanca y el Gran Madrid, evocaban imágenes potentes para *hacer bullir la sangre de los hombres*. Estos planes combinaban un esperanza de futuro con la corrección de problemas existentes. En el clima actual, como hemos visto, la proyección de imagen domina el discurso del planeamiento y su política.

En parte, este dominio procede de la preocupación de la política y la sociedad contemporáneas por las imágenes. Pero en el caso del planeamiento, va más allá de las preocupaciones sobre las superficies y la percepción. El interés del planeamiento por las imágenes surge de la reflexión profunda sobre un lugar. ¿Qué es un lugar? ¿Cuál ha sido su pasado? ¿Qué quiere ser? ¿Qué llegará a ser sin un plan? En la mente del urbanista (y en la de cualquiera), las respuestas resumidas a tales preguntas aparecen en forma de imágenes. Estas mantienen firme el timón de la mente frente a los vientos dominantes, en los que soplan intereses y reclamaciones encontrados. Hace falta una galerna para cambiar la imagen.

El interés por la imagen revela también la influencia de los profesionales que la manejan: los arquitectos, paisajistas y urbanistas. Así se advierte con claridad en los países meridionales europeos, donde los urbanistas han dominado la profesión desde siempre, y en Estados Unidos desde finales del siglo pasado, cuando los seguidores de Frederick Law Olmsted y Daniel Burnham dirigieron la vanguardia. Ahora, como antes, la imagen que se proyecta en planos es captada por la política para servir a sus fines (principalmente) simbólicos, y por las empresas para servir a sus fines (principalmente) de obtención de beneficios (BOYER, 1983; LEFEBVRE, 1991).

DEL PLANEAMIENTO URBANO, PASANDO POR EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, AL MARKETING

En el Occidente competitivo, las metrópolis se comercializan a sí mismas (GOODMAN, 1979; ASHWORTH y VOOGD, 1990; KOTLER, HAIDER y REIN, 1993; KEARNS y PHILO, 1993; SMYTH, 1994). Se ven a sí mismas cada vez más como

puntos focales o unidades de producción en una economía global basada en el conocimiento y en la tecnología (JACOBS, 1984; CASTELLS, 1989; SASSEN, 1991; y CASTELLS HALL, 1994). Sus políticas, espejos de sus respectivas sociedades, reflejan su actitud. Los dirigentes políticos se convierten en viajantes comerciales y venden su producto, un entorno de alta calidad con la mezcla adecuada de recursos, en un esfuerzo por atraer inversiones. Los organismos de desarrollo económicos miran hacia fuera cada día y refuerzan sus lazos con las entidades turísticas y promotoras. Lo que llega a las orillas distantes no es otra cosa que una imagen brillante.

Los documentos de planificación también reflejan esta visión. Sitúan la metrópoli en un contexto continental o global más amplio. Subrayan la necesidad de competir en el terreno económico y también en otros campos, como el de la calidad de vida, para asegurarse la prosperidad y el bienestar permanentes. Miran a su propio ser y a su situación en la jerarquía internacional con una lente estratégica. Evalúan su nicho de mercado, explotan las ventajas competitivas, corrigen las debilidades competitivas e idean estrategias para el éxito a la luz de la dinámica internacional.

¿De dónde procede esta lente estratégica? Una fuente es el resurgimiento de la planificación estratégica en el mundo de la empresa después de un arranque breve en la década de 1970. En la economía global de competencia creciente, los agentes buscan ventajas a través de procesos estructurados que hacen coincidir sus productos con los mercados. Así pues, el *marketing* desempeña un papel importante en la planificación estratégica empresarial (PORTER, 1980 y 1985). El *marketing* es en sí mismo un empeño estratégico y debe mucho de su imaginaria y su retórica a la estrategia militar: mercados *objetivo* y *campañas de marketing*. Se libran batallas para *ganar* una cuota de mercado. El lazo de unión entre las estrategias de *marketing* y su audiencia es la publicidad, ahora más que nunca un ejercicio de proyección complicada de imagen. De este modo podemos dibujar la cadena de planificación estratégica, *marketing*,

publicidad e imágenes, y el papel crucial que éstas representan en el futuro de la empresa. Pensemos en IBM y Apple, Nike y Reebok, Coca Cola y Pepsi, Disney y MacDonalds.

Otra fuente es la política, donde la imagen es rey. En política existe una cadena similar de estrategia, *marketing*, publicidad e imágenes, pero al revés. La imagen toma la delantera, y la estrategia para ganar votos se dispone con habilidad en torno a la imagen. Así, en Estados Unidos las plataformas de los partidos políticos, que antes eran sus estrategias, ahora van a remolque. Son los consultores de imagen quienes representan ahora los papeles de protagonistas en las campañas electorales y en la elaboración de la política. Los «estrategas» políticos ocupan algunos de los puestos más influyentes en la Casa Blanca y en todas partes.

Las dos clases de planificación, política y empresarial, están en íntima relación. Sus métodos y gestión son difíciles de distinguir. Su maridaje se manifiesta de varias formas. Una de ellas es la planificación pública del desarrollo económico. Una ciudad o una región metropolitana elabora un plan para situarse en un contexto geográfico más amplio y señala sus ventajas estratégicas. En Madrid ocurre así a escala metropolitana por la acción de su gobierno autonómico regional, la Comunidad de Madrid. Sus dos entidades de desarrollo, el IMADE (*Instituto Madrileño de Desarrollo*) y ARPEGIO (*Áreas de Promoción Empresarial, S. A.*), desarrollan zonas específicas para atraer el crecimiento, y lo hacen en el contexto político de estrategias territoriales elaboradas por la Oficina de Planeamiento Territorial adoptadas por el gobierno regional.

Otro ejemplo es el aumento de peso de la planificación estratégica en el planeamiento urbano o regional (territorial). Se eligen zonas específicas dentro de la ciudad o de la región como lugares estratégicos para el crecimiento y la inversión, y después se les dota de la infraestructura y las mejoras

medioambientales básicas para mantener su posición favorecida en relación con otros. En Madrid, los lazos entre la planificación del desarrollo económico y la ordenación del uso de los terrenos, que antes eran ámbitos separados, se han agrupado con ayuda de lazos estratégicos comunes. Así se puede apreciar en el *Gran Sur*.

Hay, por último, una planificación estratégica pública para todo un nivel de gobierno. El ayuntamiento de Madrid inició un proceso de planificación estratégica en 1990 en el que participaron agentes clave en todos los sectores: el gobierno municipal, las empresas, los sindicatos, grupos de interés y grupos de ciudadanos. *Promadrid*, la entidad que realizó el proceso de planificación, elaboró *Madrid Futuro: Plan Estratégico de Madrid*, que fue adoptado por el gobierno municipal en 1993. *Promadrid* es una empresa pública con una dedicación económica estrictamente estratégica. En ella participan los gobiernos regional y municipal, la Confederación de Empresarios Independientes de Madrid, la Cámara de Comercio de Madrid y la Fundación Amigos de Madrid. *Promadrid* crea sus propios planes y se une a otros en proyectos de desarrollo (8).

El proceso de formación de consenso de *Promadrid* concebía el plan como un corte transversal de sectores funcionales, en un intento de superar las limitaciones del planeamiento urbano y del desarrollo económico tradicionales. El plan parecía el plan estratégico de una empresa; desde luego, muchos participantes clave eran dirigentes en la economía metropolitana. Además, la empresa consultora internacional de finanzas y gestión Anderson Consulting, una rama de Arthur Anderson, aportó casi todo el personal y elaboró los documentos técnicos. El plan pone de relieve las ventajas competitivas de Madrid, su *marketing* y la importancia de una autoimagen fuerte y positiva. La ciudad se embarcó en este plan al mismo tiempo que inició un proceso paralelo, pero distinto, de

(8) Madrid Futuro: Plan Estratégico de Madrid, publicado en 1993 por *Promadrid*, corona un proceso de tres años alabado por todos por su visión y criticado por todos por su falta de influencia. Su prefacio es revelador: «El plan pretendía integrar la planificación económica, social y física de la ciudad con objeto

de colocarla en posición ventajosa entre las mayores capitales europeas frente a los desafíos y oportunidades del futuro. La elección de la planificación estratégica como instrumento de análisis se debe a sus claras ventajas».

planeamiento urbano que se centraba en el crecimiento, preservación y forma física; lo que subraya la diferencia entre la planificación estratégica y el estilo antiguo de planeamiento urbano.

Esta invasión de la planificación estratégica en el reino de lo público, y más en concreto en el ámbito de la planificación del desarrollo, ya sea desarrollo económico o desarrollo urbano y territorial, ha abierto la puerta para que entren sus socios de *marketing* y asesores de imagen y asuman papeles protagonistas. Dejando el análisis del *marketing* y sus efectos sobre la planificación para otros investigadores, en esta parte de ensayo estudiaremos la imagen como construcción teórica, su papel en el cambio del modo en que percibimos un objeto, tal como una ciudad o una región metropolitana, y por tanto pensamos sobre él, y el lugar que ocupa en la práctica planificadora moderna.

LA IMAGEN

¿Qué es la imagen y de dónde procede? Distingamos entre una imagen representativa o *externa* –una proyección exterior de partes elegidas de una personalidad u objeto, una abstracción incorpórea como un plan, una fotografía o un fragmento de vídeo– y la imagen interna. Esta es la que utiliza la mente para organizar su pensamiento. Es lo que ve el ojo mental. Es lo que el arquitecto ve cuando visualiza un diseño. Es lo que todo el mundo ve cuando utiliza su *imagen-acción* para soñar sobre un ser querido, sus próximas vacaciones o un recuerdo de la niñez. Es un sedimento mental, un depósito que se asienta en la memoria, que cambia al cambiar nosotros. Llamamos a estas imágenes internas al porta-transparencias de la memoria y las proyectamos en nuestra imaginación.

En sus estudios fundamentales sobre civilización y simbolización, KARL JUNG (1969a, 1969b) expone una teoría desde una perspectiva psicológico-cultural. Según él, los símbolos –imágenes externas– conectan con nuestro subconsciente profundo mediante vínculos poderosos que conforman nuestro modo de relacionarnos con el mundo. Estos símbolos ejercen su poder por su capacidad de formar o reformar imágenes mentales

internas. Cuanto más coinciden las imágenes externas con las internas, mayor es el poder (significado) del símbolo y más clara es la imagen mental.

Kenneth Boulding explora el significado de la imagen interna en su libro de 1956 *The Image*. Trata de desarrollar una teoría de la imagen preguntando qué es lo que determina a ésta. A este respecto hace una distinción fundamental entre la imagen y los mensajes que llegan a ella. *El significado del mensaje es el cambio que produce en la imagen* (pág. 7). El modo en que la gente cambia su conocimiento del mundo procede de la reorganización de la imagen. Boulding resalta que la imagen es la propiedad de una persona, y no una organización. Las imágenes, continúa, son subjetivas e interpretativas, resultado de la manipulación mental de los mensajes. Están *basadas en una valoración*.

Sin embargo, ¿hasta qué punto son personales las imágenes? ¿Se trata sólo de asuntos privados? Algunas cualidades de la imagen confieren a ésta una identidad doble: privada o pública. Una de estas cualidades es su plasticidad (capacidad de ser modificada desde fuera). Otra es su base de valor (intersubjetividad). Estas dos cualidades sitúan la imagen en el ámbito público. No se trata sólo de una imagen interna, de un asunto privado. Al compartir imágenes se crea el conocimiento público. La imaginaria y el discurso externo facilitan ese acto de compartir. Este puede ser implícito, a través de la recepción pasiva por medios colectivos como la televisión, radio, cine, prensa, etc., o explícito, a través del discurso público. No importa que el discurso público sea formal –acaso una audición pública– o informal, como una larga conversación. Por estos caminos, las imágenes se hacen públicas, y por consiguiente políticas. Se puede pensar que la política es un proceso de modificación de imágenes colectivas. Algunos llaman a estas últimas ideologías (BOULDING, 1956; BERGER y LUCKMAN, 1966).

La gente, según Boulding, lleva en su mente diferentes tipos de imágenes: espaciales, temporales, relacionales, personales y de valor (ibid: 47). Pero al desarrollar la imagen de valor, hecha política por el discurso, «las sanciones del grupo de

presión de los iguales suelen ser más efectivas en el individuo que las sanciones de los superiores» (ibid: 73). Ello se refiere a la capacidad voluntaria de la mente para afectar a los cambios reales de sus imágenes. Se trata de algo diferente del *cambio* ordenado o impuesto por el empleo de la fuerza. El «cambio» impuesto puede dar lugar a que la persona cumpla sin cambiar su creencia (conjunto de imágenes). La diferencia entre los modelos de sociedad política autoritarios y los democráticos radica en la realimentación desde la sociedad a la imagen personal. Si el gestor de la realimentación (mensajes) a la imagen es uno mismo, entonces el proceso es democrático. Si el gestor es una autoridad externa, el proceso no es democrático (ibid: 100).

Aunque Boulding no pretende crear una teoría política, las implicaciones políticas de su análisis son evidentes. Desde hace mucho tiempo, la persuasión ha sido una herramienta política. Para él, «el arte de la persuasión es el arte de percibir los puntos débiles de las imágenes ajenas y forzar su retirada con mensajes simbólicos bien contruidos» (ibid: 134). En Madrid, como hemos visto, la falta de una identidad de la franja meridional de la metrópoli era el punto débil que los planificadores y después los políticos suplieron con un mensaje simbólico claro y bien presentado del *Gran Sur*. En este caso, el cambio en las imágenes de los habitantes de esa franja fue clave para adoptar y llevar a cabo el nuevo plan. El cambio de imágenes es la esencia de la planificación.

FUENTES DE IMÁGENES

¿De dónde viene la imagen? Está relacionada con la identidad. Si tomamos el tipo de imagen personal de Boulding, cuanto más sabemos quiénes somos y mejor hemos formado nuestra identidad, más clara es la

imagen que tenemos de nosotros mismos. Entonces podemos proyectar hacia los demás esa identidad/imagen. Otro ejemplo combina los tipos de imagen espacial y temporal de Boulding. Los lugares tienen identidades en la mente de sus habitantes y usuarios. La identidad del lugar es capturada por el ojo mental mediante una imagen. Hace poco hemos asistido a una expansión del papel de la identidad en la planificación de los lugares dentro de las sociedades occidentales. La conservación de lugares urbanos, que se puede ejemplificar por la preservación histórica, desempeña un papel clave en el planeamiento urbano. En la gestión del crecimiento, la conservación del lugar adopta varios nombres bajo la rúbrica de preservación del carácter comunitario. En planificación medioambiental, la conservación del lugar se ejemplifica por la protección del hábitat y el mantenimiento de la biodiversidad (9).

Cuanto más intensa es la identidad que las personas experimentan con un lugar, y por tanto más intensa es la imagen interna que tienen de él, más probable es que actúen para preservarlo. En este caso, la imagen ya está hecha y los planificadores no tienen que crear otra nueva. En otros casos en que la identidad falta o es negativa, los planificadores tienen la oportunidad de persuadir. Si las nuevas imágenes externas (diseños físicos) que crean son claras y convincentes, pueden sustituir con ellas las imágenes negativas, débiles o inexistentes.

Hallazgos recientes en las ciencias cognitivas, en particular en neuropsicología, confirman esta opinión. Las distintas características de un objeto visualizado se recogen por separado: forma, movimiento, tamaño, color, contraste, etc. El cerebro procesa señales visuales independientes y después construye la imagen que vemos. Merece la pena leer una cita larga para captar la importancia de este dato.

(9) Hay una extensa literatura sobre la identidad de lugar. Su importancia para la planificación ha sido infravalorada, porque el papel de la identidad no se ha situado en el sitio que le corresponde dentro del proceso de planificación. La conexión entre identidad e imagen proporciona otra palanca para los planificadores en su comprensión de lugares y su diseño de

planes y procesos de planificación para ellos. Tienen trabajos emblemáticos en este campo Kevin LYNCH, 1961; Kevin LYNCH y Donald APPLEYARD, 1972; Aldo ROSSI, 1982 (1966) Henri LEFEBVRE, 1991 (1974); Gaston BACHELARD, 1969 (1957) y Martin HEIDEGGER, 1971 (1954).

«La información visual entra en la corteza cerebral y se divide de acuerdo con su función (forma, etc.), pero no hay un lugar en el que la imagen se pueda recomponer otra vez. Ello nos deja con una sola opción: la imagen en sí misma ha de ser resultado de un proceso dinámico que se realiza de forma distribuida entre muchas áreas corticales. En otras palabras, la imagen que se «ve» no existe como representación única y completa en alguna parte del cerebro. Se trata, más bien, de una propiedad instantánea del sistema» (FINKEL, 1992: 400).

Y continúa diciendo:

«La corteza cerebral, que inició su dominio con el auge de los mamíferos hace más de 80 millones de años, ha evolucionado en una casi exclusiva ausencia de cultura, lenguaje y civilización. La corteza cerebral vino a ser responsable de la supervivencia y adaptación: coordinar una acción adecuada en cada situación. Así pues, colocada en el puesto de intérprete y pronosticador a la vez, adoptó una estrategia brillante: el desarrollo de un modelo o representación del mundo ... Tuvo que construir una versión del mundo, mantenerla guardada [imagen interna] y utilizarla como base de comparación con los sucesos externos» (ibid., 403).

En Madrid, a medida que el gobierno regional construía su estrategia para la zona meridional (el *Gran Sur*), la imagen era una propiedad naciente del sistema metropolitano. Cuando la nueva imagen emergía, la antigua era sustituida de manera gradual. Una vez que una imagen nueva sustituye a otra antigua, la red neural se reforma por sí misma y adquiere una nueva estructura. La nueva imagen constituyó un marco cognitivo coherente y una disposición a la acción basada en este nuevo marco (VARELA, 1992).

La sustitución del marco cognitivo es un proceso evolutivo que permite formar, remodelar y sustituir imágenes. Estos sucesos encuentran expresión macrosocial en los paradigmas de Kuhn, y su descomposición y expresión microsociales en las imágenes intensas de Boulding que sustituyen a otras débiles.

LA IMAGEN Y LA PLANIFICACIÓN

La planificación, en su versión reactiva, reacciona ante la disolución de la identidad local a la vista del crecimiento rápido. Responde a esta pérdida de identidad y al cambio de la imagen del lugar que la gente tiene como resultado de la pérdida, con un proceso que conduce al reconocimiento público de la pérdida, su evaluación y propuestas de recuperación. Intenta llenar el vacío de identidad creando nuevas imágenes externas de un buen lugar que pueda ser asimilado por la mente y sustituya a la imagen de pérdida y destrucción.

Por un camino alternativo, la planificación en su modo proyectivo crea una nueva imagen basada en los deseos de *marketing* del pueblo, ciudad o metrópoli en relación con una audiencia de usuarios e inversores potenciales. También refuerza la imagen de la localidad para los residentes y empresas existentes. El caso del *Gran Sur* de Madrid sugiere que los dos factores pueden entrar en juego al mismo tiempo. El gobierno regional y siete municipios decidieron embarcarse en un ambicioso esquema de planeamiento territorial para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y para atraer la inversión exterior. Las imágenes, tanto mentales (internas) como de diseño físico (externas), fueron cruciales en esta estrategia.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, Félix (1988): «La ciudad del Sur» en: *Alfoz*, 56: 23-36.

ARPEGIO, S. A. (s.f. 1993?): *Madrid Gran Sur Metropolitano: Territorio, Desarrollo Regional y Medio Ambiente*. Comunidad de Madrid, Madrid.

— (s.f.): *Nuevo Sur Metropolitano: un proyecto para la refundación del sur*. ARPEGIO, Madrid.

— (s.f.): *Arroyo Culebro: Programa de Actuación Urbanística*. (folleto), ARPEGIO, Madrid.

ASHWORTH & VOOGD (1990): *Selling the city*.

BACHELARD, Gaston, (1957): *The Poetics of Space*, Beacon Press, Boston, 1969.

- BERGER, P. and LUCKMANN, T. (1966): *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Doubleday, New York.
- BOSSELMAN, Fred and CALLIES, D. (1971): *The Quiet Revolution in Land Use Control*. Government Printing Office, Washington, D.C.
- BOULDING, K. (1956): *The Image*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- BOYER, C. (1983): *Dreaming the Rational City*. MIT Press, Cambridge, MA.
- BROWER, D.; GODSCHALK, D. and PORTER, D. (1989): *Understanding Growth Management: Critical Issues and a Research Agenda*. Urban Land Institute, Washington, D.C.
- CASQUERO, J. (1993): «Ocho municipios del Sur revisan su urbanismo para regenerar el paisaje», en: *El País*, 10 May. CASTELLS, M. (1989): *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Basil Blackwell, Cambridge, MA.
- CASTELLS Manuel and HALL, Peter (1994): *Technopoles of the World: the making of twenty first century industrial complexes*. Routledge, London.
- CLAUSEWITZ, K. von. (1984): *De la guerra*. Editorial Labor, Barcelona.
- COAM (1976): *Texto de la alegación presentada por el COAM ante COPLACO en relación con el Plan Especial de Infraestructuras de Transporte de la Provincia de Madrid*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM).
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, (1984): *Ley 10/1984 de 30 de mayo, sobre Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid*.
- COPLACO (1975): *Plan Especial de Infraestructuras de Transporte de la Provincia de Madrid*. Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- (1981): *Directrices del Planeamiento Territorial Urbanístico para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- CRARY, J. and S. KWINTER, eds., (1992): *Incorporations, Zone 6* (serial). MIT Press, Cambridge, MA.
- D'UCKOO, (1994): «One of Four Fates», en: *Umoja*. RGB Records, San Francisco.
- DEGROVE, John (1984): *Land, Growth and Politics*. APA Press, Chicago.
- DYLAN, Bob (1974): «Idiot Wind», en: *Blood on the Tracks*. Columbia Records, New York.
- FINKEL, Leif (1992): «The Construction of Perception», en: Crary, J. and S. Kwinter, eds., *Incorporations*. MIT Press, Cambridge, MA.
- FORESTER, John (1989): *Planning in the Face of Power*. University of California Press, Berkeley.
- Gabinete de Analisis Sociológico. (1993): *Estudio de Base: Nuevo Sur Metropolitano*, vol. 1. ARPEGIO, S. A., Madrid.
- GIDDENS, Anthony (1979): *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*. University of California Press, Berkeley.
- (1984): *The Constitution of Society: An Outline of a Theory of Structuration*. University of California Press, Berkeley.
- GOODMAN, Robert (1979): *The Last Entrepreneurs*. Basic Books, New York.
- HEALEY, Patsy (1992): «A Planner's Day», in: *Journal of the American Planning Association*.
- (1990): «Places, People and Policies: Plan Making in the 1990's», en: *Local Government Policy Making*, 17, 2: 29-39.
- (1988): «The British Planning System and Managing the Urban Environment», en: *Town Planning Review*, 59,4: 397-417.
- HEIDEGGER, Martin (1954): «Building, Dwelling, Thinking» en: *Poetry, Language, Thought*, Harper and Row, New York, 1971.
- INNES, J. (1995): «Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice», en: *Journal of Planning Education and Research*, forthcoming.
- JACOBS, Jane. (1984): *Cities and the Wealth of Nations: principles of economic life*. Random House, New York.
- JORGENSEN, Ib; FINN KJAERSDAM and JAN NIELSEN, (1993): *Innovation in Development Plan Making: The State of Denmark*. Unpublished manuscript, University of Aalborg.
- JUNG, C. G. (1959): *The Archetypes and the Collective Unconscious*. Princeton University Press, Princeton, (1969a).
- (1960): *The Structure and Dynamics of the Psyche*. Princeton University Press, Princeton, (1969b).
- KEARNS, G. & PHILO, C. (eds.) (1993): *Selling places: the city ad cultural capital past and present*. Pergamon, Oxford.
- KAUFFMAN, Stuart (1993): *The Origins of Order*. Oxford University Press, Oxford.
- KHAKKEE, Abdul (1994): *Innovations in Development Plan Making in Sweden*. Unpublished manuscript, University of Umea.
- KOTLER, HAIDER & REIN (1993): *Marketing places*.
- LEFEBVRE, Henri (1974): *The Production of Space*. Blackwell, Oxford, 1991.
- LEIRA, Eduardo (1989): «El Plan General de Madrid: Una Apuesta por la Transformación», in: *Urbanismo*, 7.

- LYNCH, Kevin (1961): *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge, MA.
- LYNCH, Kevin and APPLEBYARD Donald (1972): *What Time is this Place?*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Madrid, Consejería de Política Territorial. (1988): *Una Estrategia para la Zona Sur Metropolitana*.
- (1989a): *MRM: Estrategia Territorial: Zona Oeste Metropolitana*.
 - (1989b): *MRM: Estrategia Territorial: Corredor de Henares*.
 - (1990a): *MRM: Actuaciones y Estrategias: Catalogo de Actuaciones*.
 - (1990b): *MRM: Actuaciones y Estrategias: Objetivos y Propuestas*.
 - (1990c): *Los Planes de Ordenación Urbana de Madrid*.
 - (1991a): *Madrid Region Metropolitana (MRM): Compendio de Actuaciones Estructurantes, Comunidad Autónoma de Madrid*.
 - (1991b): *MRM: Estrategia Territorial y Actuaciones*.
- MANGADA, Eduardo (1994): personal correspondence to the author.
- MONEO, Rafael (1967): «Madrid: Los Últimos Veinticinco Años (1940-1965)» en: *Información Comercial Española*, 4,021.
- (1970): «El Desarrollo Urbano de Madrid en los Años Sesenta», en: *Cuadernos para el Diálogo*, edición especial sobre Madrid.
- New Jersey State Planning Commission (NJSPC) (1992): *Communities of Place: The New Jersey State Development and Redevelopment Plan*, NJSPC Trenton.
- Oficina Municipal del Plan (1981): *Madrid: Cuarenta Años de Desarrollo Urbano 1940-1980*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- POPPER, Frank (1988): «Understanding American Land Use Regulation since 1970: A Revisionist Interpretation», en: *Journal of the American Planning Association*, 54, 3: 291-301.
- PORTER, Michael (1985): *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, New York.
- PORTER, Michael (1980): *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, Free Press, New York.
- PROMADRID (1993): *Madrid Futuro: Plan Estratégico de Madrid*, Promadrid, Madrid.
- RABINOW, Paul (1989): *French Modern: Norms and Forms of the Social Environment* MIT Press, Cambridge, MA.
- Regional Plan Association (RPA) (forthcoming) *Regional Plan for New York and Environs* RPA, New York.
- ROSSI, Aldo (1966): *The Architecture of the City*, MIT Press, Cambridge, MA, 1982.
- SASSIEN, Saskia (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.
- SIMON, Federico (1994): «Un Pulmon para el Sur», en: *El País*, 4 April, pages 4-5.
- SMITH (1994): *Marketing the city*.
- STEIN, I. (ed.) (1993): *Growth management the planning challenge of the 1990's. ????*, Newbury Park, Ca.
- VARELA, Francisco (1992): «The Reenchantment of the Concrete» en: Cray, J. and S. Kwinter, eds., *Incorporations*, MIT Press, Cambridge, MA.
- VASCONCELOS, Lia and Arminda REIS (1994): *The Plan Making Process: the Case Study of Lisbon*, Unpublished manuscript, New University of Lisbon.
- ZARZA, Daniel (1991): *Arroyo Culebro: Estudio de Estructura y Ordenación Territorial del Sur Metropolitano Para Madrid Región*, ARPEGIO, S. A., Madrid.