

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXV. Tercera época  
N.º 135, primavera 2003

---

*Delimitación conceptual de  
la ciudad y sus economías  
de aglomeración*

*Políticas de desarrollo  
local y consenso*

*Arraigo nacional en la  
transposición de las  
Directivas europeas*

*Administración del  
urbanismo en Chile*

*Evaluación económica del  
riesgo de incendios forestales*

*El Palmeral de Elche y su  
función turística*

---



MINISTERIO  
DE FOMENTO

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### Presidente

Benigno BLANCO-RODRÍGUEZ  
Secretario de Estado de Infraestructuras

### Vicepresidente

Fernando NASARRE Y DE GOICOECHEA  
Director General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

### Vocales

Rodolfo SEGURA SANZ  
Subdirector General de Urbanismo

Ramón LORENZO MARTÍNEZ  
Director del Centro de Publicaciones

José CEBRIÁN PASCUAL  
Subdirector General de Producción Cartográfica  
del Instituto Geográfico Nacional

Miguel POZO DE CASTRO  
Subdirector General de Planeamiento de Infraestructuras

José MARÍA DE LARA CARVAJAL  
Director General de la Sociedad Estatal de Promoción  
y Equipamiento del Suelo

### Director de la Revista

Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO  
Jefe de Área. Subdirección General de Urbanismo

### Secretaria del Consejo de Redacción

Paloma POZUELO GUILLÓ  
Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo  
Subdirección General de Urbanismo

### Corresponsales en el extranjero

Federico OLIVA  
Bologna (Italia)

Thomas F. GLICK  
Boston, Massachusetts (USA)

Barry NEEDHAM  
Mijmejen (Holanda)

Rubén PESCI  
La Plata (Argentina)

Nuno PORTAS  
Porto (Portugal)

Vincent RENARD  
París (Francia)

Roberto SEGRE  
Río de Janeiro (Brasil)

Juan RODRÍGUEZ LORES  
Aquisgrán (Alemania)

Nora CLICHEVSKY  
Buenos Aires (Argentina)

Arturo ALMANDOZ  
Caracas (Venezuela)

### Asesores editoriales

Josefina GÓMEZ MENDOZA  
Catedrática de Geografía  
Regional, Universidad Autónoma  
de Madrid

Laureano LÁZARO ARAUJO  
Profesor del EUROMASTER, Universidad  
Carlos III de Madrid

Jesús LEAL MALDONADO  
Catedrático de Sociología  
Urbana, Universidad Complutense  
de Madrid

Ángel MENÉNDEZ REXACH  
Catedrático de Derecho  
Administrativo, Universidad Autónoma  
de Madrid

Luis MOYA GONZÁLEZ  
Catedrático de Urbanismo, Universidad  
Politécnica de Madrid

Luciano PAREJO ALFONSO  
Catedrático Dcho. Administrativo,  
Universidad Carlos III

Fernando PARRA SUPERVÍA  
Biólogo, Ecología del Territorio

Fernando de TERÁN TROYANO  
Catedrático Urbanismo, Universidad  
Politécnica de Madrid

### Resúmenes en inglés

John Barry POWNALL

---

# CIUDAD Y TERRITORIO

## Estudios Territoriales

Vol. XXXV. Tercera época  
N.º 135, primavera 2003

---

*Delimitación conceptual de  
la ciudad y sus economías  
de aglomeración*

*Políticas de desarrollo  
local y consenso*

*Arraigo nacional en la  
transposición de las  
Directivas europeas*

*Administración del  
urbanismo en Chile*

*Evaluación económica del riesgo  
de incendios forestales*

*El Palmeral de Elche y su  
función turística*

---



MINISTERIO  
DE FOMENTO

# Índice

## EDITORIAL

“Diez años más de la Revista” Javier GARCÍA-BELLIDO .....	5
<i>In memoriam</i> de Rafael Mas Hernández Josefina GÓMEZ MENDOZA .....	12

## ESTUDIOS

La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible? Josep ROCA CLADERA .....	17
Una panorámica sobre el crecimiento de las ciudades: aportaciones más recientes en el campo de la economía Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ & María Ángeles ORTEGA ALMÓN .....	37
Consenso y políticas de desarrollo local: Una aplicación al caso valenciano Juan Ramón GALLEGO BONO & José NÁCHER ÉSCRICHE .....	53
Las directivas europeas y su proceso de arraigo en las tradiciones nacionales: Una aplicación en Francia de la Directiva Seveso François DUCHENE .....	75
La administración del urbanismo en Chile: Marco global para la gestión privada y pública Héctor Guillermo GAETE FERES .....	99
Valoración del riesgo de incendios forestales en España Pere RIERA & Joan MOGAS AMORÓS .....	119
El Palmeral de Elche: Evolución reciente y función turística después de su declaración como Patrimonio de la Humanidad José Antonio LARROSA ROCAMORA .....	127
<b>Abstracts</b> John POWNALL.....	157

## OBSERVATORIO INMOBILIARIO

Vivienda. La expansión persistió en 2002 Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	163
---	-----

## INTERNACIONAL

Argentina: Nora CLICHEVSKY .....	187
Brasil: Roberto SEGRE & Henri ACSELRAD .....	192
Estados Unidos: Thomas F. GLICK .....	195
Italia: Federico OLIVA .....	196
Venezuela: Arturo ALMANDOZ .....	200

**DOCUMENTACIÓN**

- *Memoria histórica*  
Javier GARCÍA-BELLIDO ..... 211
- *Legislación*  
Ángela de la CRUZ MERA ..... 221

**LIBROS Y REVISTAS**

- Recensiones y reseñas de libros recibidos ..... 233
- Acuse de recibo ..... 238

## Editorial

### “Diez años más de la Revista”

*Esta primavera del 2003 cumplimos diez años de la tercera época de la Revista, algo así como la década desde que empezamos la tercera metamorfosis. Es todavía una minoría de edad relativa, sin duda, en comparación con nuestros maduros ancestros de los que heredamos su rico patrimonio. Pero un decenio es un buen transcurso de tiempo para poder observar con cierta perspectiva la consolidación de una revista especializada en este campo disciplinar mixto y poliédrico.*

*Desde aquellas fechas de comienzos de los 90, en que preparábamos la fusión y cuyo primer número de la misma nacería en la primavera de 1993, hasta ahora han salido ya un total de 40 números consecutivos, del **CyTET 95 al 135**. La fusión que conmemoramos fue la de dos Revistas completamente independientes, como ya conocen nuestros antiguos lectores y como refleja esmeradamente el propio título de la actual **CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales**. Por un lado estaba la más veterana revista española en esta materia, **Ciudad y Territorio**, fundada por Fernando de Terán en 1969 en el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL) del por entonces Ministerio de Gobernación (luego devenido INAP del Ministerio de Administraciones Públicas) que salía trimestralmente. Y por otra parte estaba la Revista también trimestral de **Estudios Territoriales**, fundada por José GONZÁLEZ PAZ en 1981 en el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA) del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (ahora Fomento). En el rigor hereditario patrimonial se cumplen ahora, por tanto, no 10 sino 35 años desde la primera revista y 22 de la segunda; lo cual otorga mayor solera a nuestra antigüedad en la medida en que haya habido continuidad en su evolución. Desde sus inicios —incluso desde antes, ayudando a su misma concepción, tanto desde el INAP como desde el MOPT— he tenido el privilegio y la responsabilidad de ejercer la dirección editorial de **CyTET**, por lo que una buena parte de sus fallos y aciertos sólo son imputables a este funcionario.*

*Como ya tuvimos ocasión de recordar aquellos momentos y vicisitudes de la fusión de las revistas y de la evolución de sus contenidos, tanto con ocasión de su “acta de nacimiento” en el primer número de **CyTET 95-96** de 1992, como al conmemorar sucintamente el XXX aniversario de **Ciudad y Territorio** con el número **CyTET 121** (otoño 1999), podemos evitar el repetirnos, remitiendo a los lectores a los editoriales de dichos números del pasado...*

*La temática más concreta publicada durante estos diez años ha venido decisivamente marcada por la mayor frecuencia con la que los investigadores hayan enviado sus trabajos originales sobre unas u otras disciplinas de este amplio campo y por la asiduidad o peso específico de los números monográficos sacados. Si del total de los 40 números publicados (4 al año) se exceptúan aquellos que han sido monográficos (un total de 22, con 7 de ellos dobles, es decir 15 volúmenes individuales monotemáticos) se obtiene un total de 19 números misceláneos, casi la mitad del total, que se han nutrido de las colaboraciones de trabajos libremente enviados por los investigadores y lectores. Respecto a la totalidad de los artículos publicados, que han sido 316 (excluyendo los editoriales y las secciones fijas de mercado inmobiliario, documentación, libros, etc. y la de internacional), no menos de 109 han sido originales enviados por los propios interesados, y otros 207 han sido encargados o solicitados individualmente a los expertos en cada materia por la dirección o por los coordinadores de los respectivos monográficos. Es decir, que la Revista se ha nutrido en un 35% directamente de trabajos libres enviados por los investigadores y el restante 65% de originales expresamente solicitados.*

*Esto da una idea de la ‘capacidad de acogida’ de trabajos originales que se producen en la amplia región transdisciplinar de la Coranomía abarcada por la Revista, es decir, de la Ecología, la Urbanística y demás Ciencias sociales proyectadas sobre el espacio social de la Geografía. Pero*

denota también el considerable esfuerzo continuo que hay que desarrollar para mantener el ritmo de su publicación, con el fin de que, sin merma de la calidad, no se pierda la diversidad y riqueza de los temas que caracterizan los intereses generales de esta transdisciplina. Y de aquí emerge el problema de la competencia en el vasto ‘nicho ecológico-cultural’ de la Revista.

Efectivamente. El precio que hemos de pagar las revistas que, como **CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales**, ofrezcan espectros disciplinares relativamente amplios es doble: primero, el de la criba de los originales publicables que llegan para ser seleccionados con criterios de excelencia—de cuya introducción sistemática mediante referees neutrales también conmemoramos hoy su décimo aniversario— y, segundo, el de toda competencia en un espacio limitado. En este campo transdisciplinar abarcado por la Revista se plantea la lucha por un equilibrio entre la cantidad de originales enviados, su calidad restrictiva y su diversidad. La abundancia y dominancia de originales procedentes de unos sectores disciplinares más que de otros puede acabar con la diversidad y heterogeneidad pretendidas, ya que nos arrastraría hacia una especialización monotemática y unidimensional, mucho menos fértil, incluso mucho más aburrida para el abierto abanico de lectores.

Porque el éxito en las publicaciones especializadas (cuando la masa de los originales ingresados no pueda ser elevada, ya que en estas revistas impresas el número máximo de artículos publicables por año es casi fijo) no reside tanto en la competencia por la máxima calidad o excelencia (donde los mejores sean los únicos que se publiquen, desplazando a los menos buenos), sino en la abundancia de originales de calidad, eso sí, que entren cada año y sean publicables en cada número. La distribución en abundancia o escasez depende de la errática concentración temporal con que van llegando, tanto por temas como por el número de originales de cada tema, apreciándose que se distribuyen en ondas estacional-coyunturales, en absoluto uniformes ni predecibles.

Es éste un tema típico de la Ecología, en lo que hemos llamado “nichos ecológico-culturales” (ver editorial de **CyTET 121**). Cuanto más amplio es el campo transdisciplinar abarcado (ecosistema de referencia), más probabilidades hay de captar potenciales lectores y colaboradores que contribuyan a nutrir esta extensa región del conocimiento. Pero también habrá mayor probabilidad de que uno o dos sectores subdisciplinares tiendan a copar los trabajos publicables, reduciendo la variedad y diversidad disciplinar de ese campo, disminuyendo las colaboraciones de los sectores desplazados y, por ende, ahuyentando a sus lectores.

Pero, por el otro lado, cuanto más reducido o especializado sea el campo disciplinar cubierto por la Revista, menor será la diversidad inicial y menor el potencial total de investigadores y lectores de otras disciplinas convergentes; aunque la densidad de originales de la rama o sector dominante sea mucho mayor que la de otros.

Es evidente —y positivo en sí mismo, sin duda— el hecho de que ciertos sectores o ramas subdisciplinares, dentro de un mismo campo del conocimiento disciplinar, por ser más innovadores o estar más en boga que otros tiendan a producir más trabajos y a copar las revistas que les ofrezcan posibilidades de publicar sus productos. Porque la competencia por la productividad científica no es tanto horizontal e interdisciplinar entre ramas convergentes en el mismo campo transdisciplinar (aunque también sea dura, pero a veces por otras artes menos limpias), sino que generalmente se concentra en la misma rama o subdisciplina en forma de competitividad interna por columnas verticales entre escuelas o, incluso dentro de la misma escuela, a niveles casi personales. Cuando además sea una rama con una fuerte competitividad interna y local en concursos y oposiciones por lograr puestos académicos, donde las publicaciones cuentan en sus baremos, la presión reproductora de esta subdisciplina puede llegar a ser conejil, avasalladora.

La tarea arbitral o moderadora que nos corresponde a estas revistas para ofrecer una mayor diversidad —sin dejar en ningún caso la rigurosa selección por valores de excelencia de los trabajos publicados— consiste por tanto en evitar una excesiva dominancia monotemática de esas ramas más potentes y a presión, debiendo equilibrarlas con la propuesta de números monográficos específicos que incentiven una mayor diversidad de contenidos, lo que lleva a la solicitud frecuente de trabajos individuales y ad hoc a los mejores expertos cualificados en temas alternativos.

Como ya advertíamos en el editorial de **CyTET 121** (otoño 1999), la aplicación rigurosa de excelencia y calidad de los artículos, por ahora, nos obliga a rechazar una media de dos de cada cinco originales que nos llegan, estableciendo una criba cualitativa que evidentemente es disuasoria

y repercute en la retracción de trabajos que prefieren ser enviados donde no tengan semejante escrutinio. Para legitimar esta cualificación de llevar aplicando desde hace ya 10 años tales criterios de arbitraje y excelencia y esperando aumentar la competencia de otros sectores confluyentes, en breve estaremos entre las revistas científicas internacionales sometidas al control e indexación de publicaciones y citas en el campo de las Ciencias Sociales.

Si la cantidad y la diversidad de contenidos publicados en la Revista los juzgásemos por relación a los grandes temas cruciales que han marcado este decenio y sobre los que la bibliografía ad hoc ha dado cuenta, se podría averiguar la desviación o acierto de nuestros colaboradores y de nuestras monografías. Tarea ésta la de averiguar los temas centrales del decenio un tanto imprecisa; y mucho más la de mensurar las concentraciones y desviaciones respecto a la moda (cosa que podría intentarse cuando al final de este mismo año tengamos informatizados todos los artículos de la historia de las tres Revistas, 1969-2002, y catalogados por autores, temas, descriptores, etc.)

Pero, puestos a obligarnos a reflexionar sobre cuáles hubieran podido ser los temas centrales de este decenio —aparte de los grandes procesos políticos históricos de la dominación final del imperio norteamericano, al cabo del siglo justamente de su inicio (1898), con la caída del experimento soviético (1987-91)—, pueden advertirse dos conjuntos polarizados de grandes procesos económico-culturales que, sin embargo, son convergentes en su escala global, con inmensas repercusiones en toda nuestra percepción del espacio socialmente configurado, que es el objeto material de la Coranomía:

1) Por un lado, estarían todos los procesos de transformación y, en especial, de urbanización del espacio territorial que aglutinan en una gran área de observación los fenómenos de desarrollo con crecimiento económico, social y físico de las ciudades y metrópolis regionales. Es la expresión dinámica del continuo impulso negentrópico al crecimiento material de todas las culturas y países prósperos del planeta. Su manifestación fenoménica más propiamente urbano-territorial ha sido la de diseccionar el fin de la dicotomía campo / ciudad, la disolución o difusión de las ciudades en sus territorios y regiones dependientes, la expresión de las diversas dinámicas demográficas y económicas intra e interurbanas y regionales, tanto en pequeños como en grandes ámbitos espacio-temporales comparativos; precisamente en este tema es donde se localizan los estudios dominantes en las nuevas teorías regionales sobre la concentración-difusión, de la globalización, en suma, de las relaciones en las sociedades de la Era informacional...

La observación casi universal de la aceleración de los procesos de difusión urbana, del fin de la ciudad clásica, de la masiva rur-urbanización, o de la des-, peri-, contra-urbanización, etc. del continuum urbano-rural ha propiciado una verdadera explosión de estudios de geógrafos, demógrafos, economistas regionales, sociólogos, planólogos, etc. Todos advierten que está generándose un proceso simultáneo, homólogo e inverso al de la metropolitanización centrípeta que caracterizó el XIX-XX. Proceso que parece responder a una ley universal de la dinámica socioeconómica por la que, tras la poderosa centripetación urbana de las transformaciones de crecimiento del capitalismo industrial de los dos siglos pasados y alcanzados los relativos umbrales de saturación de los viejos centros urbanos y de sus metrópolis regionales conexas, el sistema 'rebota', se fragmenta y multipolariza en una vasta región tributaria, expandiéndose de modo difuminado y acelerado, en una suerte de centrifugación o constelación en Big-bang; ello tras alcanzar las deseconomías de saturación, en una suerte inversa de Big-crunch [gran estrujamiento] inicial. Concentración y orden seguidos de dispersión y desorden difuso. Remedando el slogan del liberalismo de "el orden sale del caos" (order out of chaos) o de que "el caos genera el orden", puede observarse ahora el fenómeno inverso: el caos entrópico tras el orden y la aglomeración urbanas.

Fenómenos, por otro lado, ya empezados a percibirse desde los años 15 del siglo pasado, ante la expansión en agregados continuos de las conurbations industriales de Geddes y que, con aspectos autónomos propios de cada cultura, se han ido acelerando y extendiendo como modelo sometido a una cuasi universal ley de lo que podría denominarse 'termodinámica político-social': la tendencia al caos entrópico de todo sistema cerrado, a su homogeneización, desorden y dispersión globalizada, en una especie de Big-plaff, reacción inevitable al no poder sostenerse más las enloquecedoras dinámicas negentrópicas del desarrollo hiperconcentrado en algunos puntos radiantes que, como supernovas deslumbrantes propias del nuevo capitalismo globalizado, emiten una radiación

*cósmica de flujos de información, capital y poder que, ya incontenible e imparable, todo lo invade en su explosión centrifugadora.*

*A este gran sector temático de las dinámicas de transformación socioespaciales y sus técnicas de ordenación e intervención mediante planes, programas y proyectos de implementación o racionalización local (en cada país o zona o cultura) —además de los incontables artículos sueltos de economía aplicada sobre casos y análisis de desarrollo regional— corresponderían propiamente el número monográfico de **CyTET 97** (1993) sobre el no nato *Plan Director de Infraestructuras*; y específicamente los núms. **122** (1999) sobre “*Desarrollo local y desarrollo regional*” y **129** (2001) sobre “*Nuevas políticas empresariales en las intervenciones para la regeneración urbana*” en algunas ciudades europeas; así como el anterior n° **133-134** (2002) de “*Nuevas formas de polarización y exclusión social del espacio*” sobre el efecto disgregador de las “*ciudades enclaustradas*”.*

*Abordando la vertiente de las políticas urbanísticas o de acción normativa mediante leyes urbanísticas generales, hemos compuesto los números de **CyTET 95-96** (1993) sobre “*Nuevos horizontes en el urbanismo español*”; el **103** (1995) sobre “*Suelo y urbanismo*” y los debates de la *Comisión de Expertos*; el **109** (1996) sobre “*El subsuelo urbanístico*”; el **113-114** (1997) sobre la *legislación española y sus debates*; el más tecnológico n° **124** (2000) sobre “*Los SIG en el urbanismo español*” como técnica genérica; el **125** (2000) sobre la *legislación de vivienda de alquiler*; y última, aunque parcialmente, el **131** (2002) sobre la *nueva legislación francesa*.*

2) *Y, en el otro polo, se destacaría en esta década el inicio (sólo el comienzo) de la concienciación generalizada de que han irrumpido —incordiando, eso sí— los problemas de la Ecología, las premisas olvidadas de la finitud de los recursos naturales, los límites y la escasez de bienes naturales en la gran escala global, precisamente señalando aquellos confines al desarrollo que la microeconomía estándar no concebía en sus hipótesis de infinito crecimiento. Se ha encumbrado a categoría de problema global la consideración y las medidas de protección del medio físico-espacial, tanto localmente de los recursos de cada país, como globalmente de los medios escasos a repartir entre todos los habitantes de la Tierra en dura competencia. Escasez de recursos o desigual distribución y reparto de los mismos que imponen verdaderos límites al desarrollo y crecimiento social, económico y material. Su manifestación fenoménica —más propiamente urbano-territorial que contemplamos en esta Revista— ha sido la de empezar a armarse ya los políticos y los pueblos con los conceptos, ideas, instrumentos técnicos, jurídicos y críticos para intentar poner barreras de contención al indiscriminado proceso (procedente del otro polo) de perpetrar la invasión difusa del territorio habitado mediante la urbanización y la contaminación productora de capital, ‘destrucción constructiva’, desechos, despilfarro, agotamiento, desigualdades y, claro es, más riqueza en algunos individuos y países.*

*Los políticos, pensadores y pueblos que se han hecho sensibles a este pensamiento globalizado, de momento, son los más débiles en la competencia económica, ya que los más poderosos son los que poseen los recursos, los medios y la fuerza para lograrlos; y si no los poseyeran ya, los arrebataran preventivamente. Lo que se advierte, pues, en esta década ha sido la entrada en escena con fuerza política —si no arrolladora, sí al menos incordiante— del pensamiento ecologista que ha puesto contra las cuerdas al desarrollismo economicista de los 80, obligando a los países a definirse al respecto en los foros internacionales.*

*La Cumbre de Río de Janeiro del 3-14 junio de 1992 marcó exactamente el inicio de esta década de la Revista, que ha transcurrido entre demandas crecientes de racionalidad global y de fracasos relativos sucumbiendo ante el poder de las lógicas locales (nueve años hasta el Protocolo del clima, de Kyoto 2001). Y exactamente el decenio transcurrido se ha cerrado este verano con la Segunda Cumbre de la Tierra de la ONU para el “*Desarrollo Sostenible*” de Johannesburg (precisamente llamada de Río+10 en honor a dicha década de esfuerzos). Ciertamente, antes de esta década, para llegar a subir a las palestras políticas, han sido necesarios veinte años de luchas ideológicas en y desde la sombra y la incredulidad escéptica, desde los finales de los 60 e inicios de los 70, con las primeras llamadas de alerta mundial (el Club de Roma y su Primer informe Meadows de los Límites del crecimiento, 1972, CNUMAD de Estocolmo, Only one Earth, 1972, etc.), hasta el Segundo informe Meadows Más allá de los límites del crecimiento de 1991, preparatorio de aquella Primera Cumbre de Río, la cual quedará como un hito en la historia de los grandes momentos de racionalidad y sensatez de la Humanidad (junto con la fundación de Naciones Unidas el 26 de junio*

de 1945, con su predecesora la Sociedad de Naciones de 16 de enero de 1920, y del Tribunal Penal Internacional de 17 de julio de 1998, y no muchas más).

A este gran sector temático corresponderían algunos números monográficos, como el número doble **CyTET 100-101** (1994), sobre “Ciudad y región eco-lógicas”, precisamente un recorrido transversal sobre el tema en todas sus escalas, activado tras aquella convulsión de Río; y el n° **105** (1995), sobre “Agua y territorio” a la sombra del anteproyecto de ley del Plan Hidrológico Nacional de 1993; así como algunas partes de números sueltos especialmente dirigidas a los problemas ambientales (núms **109**, 1996, sobre la “Declaración de Estambul sobre asentamientos humanos”; n° **132**, 2002, sobre directivas europeas de evaluación ambiental; etc.)

Algo independientes, pero complementarios del pensamiento urbanístico político más que del pensamiento ecológico, se hallarían los estudios históricos urbanísticos específicamente del siglo XIX, como los números de **CyTET 107-108** (1996) sobre “Siglo y medio de urbanismo en España”; el **116** (1998) sobre “Territorio y ciudades coloniales españolas de Ultramar” y la “Ciudad jardín de Howard”, así como el **119-120** (1999), sobre la figura de “Cerdá y su influjo en los ensanches españoles” (del que se prepara su reedición en formato de libro).

*En rigor, ambos enfoques —aunque desde lógicas polares exactamente opuestas en su resolución dialéctica— tienen que converger necesariamente en el vasto y marginado campo de la Economía Ecológica, bajo el exigente concepto del desarrollo ecológico o desarrollo contenido, o de su ambigua y edulcorada transformación en “desarrollo sostenible” o en “desarrollo sustentable”, como prefieren decir nuestros amigos iberoamericanos. El primer enfoque o polo desarrollista ordena, planifica y regula el crecimiento negentrópico de un lugar y a corto plazo, es una dinámica local necesariamente gran consumidora de energía al introducir mayor orden, jerarquía, desequilibrios, competencia, homogeneidad de tipos y estructuras de una sólo categoría en los sistemas locales. El segundo enfoque del polo conservacionista es una lógica global para detener o contener esos ritmos acelerados de crecimiento, ante sus devastadoras consecuencias a largo plazo, es una visión que introduce otro orden y estructuras, pero supeditadas al equilibrio global de recursos y consumidores, con mayor diversidad de clases, mayor cooperación y consenso en el sistema global como un todo.*

*En su convergencia dialéctica globalizada se confrontan las estrategias y lógicas locales de cada agente, país o tipo de interés en competencia, frente a la lógica global del conjunto como un todo, de la Gaia como recurso único y solidario, entendiendo que todo se ha de fundir en un continuo espacio-tiempo ecológicamente comprometido, en un solo sistema termodinámico... Es lo que diríase la conciencia racional ante la convicción científica de la constante degradación entrópica del sistema Gaia globalmente considerado (cerrado, pero no abierto, ni aislado).*

*Mientras el concepto de desarrollo económico y social implique una obsesión política y energética por mantener un crecimiento constante acelerado\*, se estará alimentando la competencia entre países o economías-unidad a cualquier precio, entre espacios políticos cerrados, sometiendo al sistema entero a presiones desequilibradoras en un desarrollo no sostenible propulsado por las lógicas económicas estándar dominantes a una carrera aceleradamente desbocada.*

*El segundo aspecto polar de la conservación de los recursos finitos y el desarrollo ecológico es intentar el ejercicio de una réplica frente a esa misma dinámica, es decir la reacción racional ante el efecto destructivo global que tales procesos de crecimiento local sobrepunen a la consumación irreversible de los recursos no renovables (suelo, aire, agua, fuego, como dirían los antiguos) de esta y no otra Tierra. Entre la percepción local de los problemas (desarrollo y crecimiento acelerados) y la vital percepción global de los mismos (agotamiento y finitud) el dilema político aboca de nuevo a escoger alguna posición intermedia entre el zafio pragmatismo de lo consabido y la ensoñadora ilusión de la utopía de lo deseable. El sentido abrumador del límite fijo, de la fecha de caducidad inaplazable, de la fragilidad esencial de ambos conjuntos de vectores (el crecimiento infinito y el consumo de recursos finitos) es, creo yo, el gran tema del siglo XXI que acabamos de iniciar.*

\* No se olvide de un crecimiento anual de un 2% acumulativo implica duplicar la cantidad inicial de lo que sea cada 35 años, como el 5% significa hacerlo cada 14 años; es como

el incremento de velocidad que desarrolla un movimiento uniformemente acelerado; el movimiento continuo o sostenido de mantenimiento sería el crecimiento o aceleración cero.

*Por ello hablar de diez pequeños años de la Revista ante este colosal escenario del drama en el que estamos actuando todos los humanos, incluso sin saberlo, debe ser un ejercicio de humildad ante tamaños gigantescos problemas.*

*Para completar esta panorámica del decenio transcurrido, con este número de **CyTET 135** se reparte —además de incluir como siempre los índices del volumen y año XXXV entero— un cuadernillo con los índices de todos los artículos de cada número publicados en la década, 1993-2002, así como con sus respectivos índices de autores y descriptores. Incluso se han renovado algo más sistemáticos los descriptores temáticos que habían venido variando mucho entre las diferentes revistas y épocas.*

*Con la misma intención globalizadora y sistemática, a final de este año se dispondrá ya del trabajo terminado con todos los índices informatizados y catalogados en el programa ABSYS, común al de la Biblioteca central del Ministerio, de cada uno de los artículos y documentos publicados durante los 35 años de la historia de las cuatro revistas que han constituido la actual, cubriendo su existencia de 1969 a 2003. De este modo, las búsquedas de libros, autores y temas en Fomento se unificarán con los propios de esta Revista.*

*Y en breve también se tendrán digitalizados en PDF íntegramente todos los números de estas cuatro Revistas, desde 1969 hasta ahora, para seguir actualizándolos con los que se vayan publicando trimestralmente. El objetivo final es poder ‘colgar’ de la web del Ministerio todos los trabajos publicados y hacer universalmente accesibles todos los artículos, temáticas, resúmenes y autores de la historia de estas revistas, ofreciendo un servicio plenamente público a los estudiosos de la Coranomía.*

\*\*\*

*El infortunio nos ha visitado con la pérdida del geógrafo e historiador del urbanismo, Profesor Rafael MAS HERNÁNDEZ, catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universidad Autónoma de Madrid, con cuyas colaboraciones se ha honrado esta Revista y cuya memoria nadie mejor que Josefina GÓMEZ MENDOZA para reavivarla. Además de un serio y profundo investigador de la antropología cultural del urbanismo era un entrañable y sincero amigo personal. Su magnífica obra le preservará para siempre entre nosotros.*

\*\*\*

*Los trabajos que reunimos en este número del decenio son ejemplos ocasionales de ambas temáticas convergentes, también, como valor expresivo de la caleidoscópica naturaleza de la Revista misma.*

*Así es como el trabajo de Josep ROCA CLADERA, catedrático de Arquitectura legal, Derecho urbanístico y Valoraciones de la ETSAB de la Universidad Politécnica de Cataluña, sobre “La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?”, aborda cómo los criterios estadísticos, morfológicos y gravitatorios de atracción y relación han sido desbordados por la dinámica de difusión e interpenetración entre el campo y la ciudad, emergiendo un espacio socioecológico complejo, no confinable, difuso e indeterminado según las escalas de observación, por tanto estrictamente hablando, inconmensurable, imponderable.*

*En la misma línea de preocupación, no de enfoque, en torno a las fuerzas de aglomeración urbana y sus economías y deseconomías externas se orienta el artículo de Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ, profesor titular, y María Ángeles ORTEGA ALMÓN, profesora asociada, ambos del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada, a propósito de “Una panorámica sobre el crecimiento de las ciudades: aportaciones más recientes en el campo de la economía”, en el que abordan la revisión de los estudios más recientes sobre dichas fuerzas centrípetas de crecimiento, planteando la necesidad de su integración con estudios convergentes desde otras disciplinas sociales para poder formular un modelo explicativo nomológico.*

*En un enfoque más concreto o de mayor escala, sobre las formas de concertación de políticas públicas para propiciar esos mismos procesos de crecimiento, los economistas Juan Ramón GALLEGO BONO y José NACHER ESCRICHE, del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia, en su trabajo “Consenso y políticas de desarrollo local: una aplicación al caso valenciano”*

contrastan las políticas económicas y sus modos de consenso en seis ciudades-muestra diferentes de la región valenciana.

Desde el ángulo ya mencionado y también dominante de los enfoques ecológicos, precisamente en el borde o roce conflictual entre el desarrollo industrial (acción) y la protección del medio (reacción), surgen las normas urbanísticas coercitivas para aislar de su entorno los puntos de contaminación peligrosos; el geógrafo François DUCHENE, investigador en el laboratorio RIVES (Francia), aporta su estudio sobre “Las directivas europeas y su proceso de arraigo en las tradiciones nacionales: una aplicación en Francia de la Directiva Seveso” en el que analiza la implementación localista o la trasposición peculiar de las directivas europeas sobre actividades peligrosas ante la idiosincrasia de cada país y cultura, en este caso Francia; así se comprueba la larga guerra por la globalidad, sí, pero sin abandonar el ‘tirón’ de lo local.

En ese nivel globalizador de la gestión a la escala de un país aparece también el trabajo de Hector Guillermo GAETE FERES, arquitecto, vicerrector académico de la Universidad del Bio-Bio, Concepción, Chile, sobre “La administración del urbanismo en Chile: marco global para la gestión privada y pública”, quien nos ilustra con esquemas didácticos sobre la organización política y funcional de los servicios de la administración y gestión del urbanismo en su nivel estatal y municipal.

Y, como ofreciendo otra perspectiva complementaria sobre la protección del medio (como reacción positiva) frente al riesgo de incendios (acción negativa) en la misma línea de las políticas de preservación ambiental de los espacios escasos, los economistas Pere RIERA y Joan MOGAS AMORÓS, del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona, analizan en su estudio “Valoración del riesgo de incendios forestales en España” cómo evaluar, mediante el ‘método de valoración contingente’ sobre una muestra de encuestados, los costes/beneficios sociales que están dispuestos a asumir los habitantes de Cataluña ante una política pública de reducción de dichos riesgos de incendio a la mitad de los actuales.

Cerrando esta perspectiva ecológica dominante, en un estudio ya de detalle y singularidad espacial local, el geógrafo José Antonio LARROSA ROCAMORA, Profesor de Geografía Humana de la Universidad de Alicante, desarrolla en “El Palmeral de Elche: evolución reciente y función turística después de su declaración como Patrimonio de la Humanidad”, las alternativas de uso y gestión de un espacio privilegiado, como es el inmenso palmeral ilicitano concentrado en la propia ciudad, pero también difuminado por todo el municipio y contiguos, cuyas perspectivas turísticas inteligentemente orientadas pueden impulsar su conservación.

Las secciones finales son, como siempre, las del **Observatorio inmobiliario** de Julio RODRIGUEZ LÓPEZ, que se comenta por sí misma mediante sus abundantes gráficos estadísticos y sus series históricas cubriendo también la evolución de indicadores de los últimos doce años; y la de **Internacional**, en la que esta vez se contienen crónicas de Argentina por Nora CLICHEVSKY, de Brasil por H. ACSELRAD, de Estados Unidos por Thomas F GLICK, de Italia por Federico OLIVA, y de Venezuela por Arturo ALMANDOZ, el cual hace una sabrosa entrevista a Roberto Segre, intelectual comprometido y de amplio renombre, también corresponsal nuestro en Brasil.

Cerrando el número van las secciones de **Documentación** —con sus subsecciones de Memoria histórica, Legislación y el resumen anual del planeamiento municipal en España— y la de **Libros revistas** reseñados y recibidos.

El próximo número de **CyTET 136-137** (verano-otoño 2003) será ya el segundo doble monográfico de los dos de la serie sobre la “Ciudades excluyentes y ciudades marginadas”, iniciada en el **133-134** con “Nuevas formas de polarización y exclusión social del espacio: las urbanizaciones enclaustradas y su tendencia hacia la ciudad privatizada en América y Europa”, que han implicado un gran esfuerzo editorial de varios años para recabar las colaboraciones internacionales de ambos números.

JGB  
Director de CyTET

## In memoriam

### Rafael Mas Hernández (1950-2003)



Rafael Mas, catedrático de geografía de la Universidad Autónoma de Madrid y colaborador habitual de esta Revista, falleció en Madrid el 23 de enero de 2003 como consecuencia de una enfermedad tan corta como brutal, dejando un vacío que cada día que pasa se nos hace más grande.

Mas, que se había formado como geógrafo en la Universidad de Madrid con Manuel Terán y sus discípulos más directos, ha sido un gran renovador de la geografía urbana y uno de los que mejor han conocido, entendido y explicado Madrid. Su libro sobre el barrio de Salamanca, que se publicó en 1982 aunque la tesis doctoral en la que se basaba había sido leída cinco años antes, supuso una revolución en la geografía de la ciudad y para los estudios urbanos en

general. Venía después de su primer trabajo de investigación sobre los espacios verdes de Madrid y de varios artículos previos publicados en *Ciudad y Territorio* a finales de los años setenta sobre el plano parcelario, la promoción inmobiliaria y el marqués de Salamanca como promotor singular. El libro suponía para la geografía abordar por primera vez con hondura, fuentes y métodos nuevos, la gran ciudad consolidada: hasta entonces, los estudios geográficos, en programas dirigidos por el propio Terán, se habían dedicado sobre todo a las ciudades pequeñas y medias del entorno de Madrid y los procesos de urbanización de núcleos rurales periurbanos. Parecía cómo si la gran ciudad inspirara un respeto, que probablemente no perdió Rafael, pero que sí supo utilizar para mayor interés de los resultados. El estudio del Ensanche de Madrid, como una de las piezas del modelo urbano divulgado por Capel pocos años antes en su *Morfología y capitalismo urbano*, libro que Rafael siempre apreció mucho, permanece como uno de los hitos de la interpretación del plano de nuestras ciudades.

Para el conjunto de los estudios urbanos, la investigación de Mas resultaba ser una de las primeras en abordar el proceso de creación de ciudad a través de la propiedad del suelo y de la promoción inmobiliaria. Es esta línea de trabajo la que ha singularizado a Rafael Mas y la que ha transmitido con toda su complejidad a sus discípulos más cercanos entre los que destacan Elia Canosa e Isabel Rodríguez Chumillas. Es también esta línea de trabajo la que después trasladaría al estudio del extrarradio y de las periferias. Abundan los trabajos de espacios periurbanos pero menos frecuentes son los que llevó a cabo el propio Mas, que los planteaba y los explicaba a partir de su transformación desde el parcelario rural.

Esta perspectiva nunca le alejó de la geografía más integral: supo entender como nadie que una especialización tan acusada se tiene que hacer en relación con el núcleo duro disciplinar. Rafael demostró fundadamente que se necesita el territorio para entender la ciudad, porque la promoción actúa sobre la ciudad preexistente y teniéndola en cuenta. El trabajo recapitulativo (pero no repetitivo, porque Rafael no se permitió nunca copiarse a sí mismo: cada nuevo escrito era para él un nuevo reto de indagación y de escritura) que, a petición del Consejo editorial de esta Revista, dedicó en 1996 a la promoción inmobiliario en España desde 1846 es un buen testimonio de lo lejos que llegó en este sentido. Lo que escribió hace pocos años sobre el territorio madrileño para la exposición sobre la Sierra de Madrid que organizó Martínez de Pisón es para mí una deslumbrante prueba del dominio territorial que poseía.

Como lo son las fuentes documentales que utilizó con rigor, cuyo valor geohistórico ha demostrado, y en las que introdujo a muchos otros estudiosos. Además del inevitable Catastro y del Registro de la propiedad (en cuyo uso y valoración coincidía con Mercedes Tatjer), Mas ha escrutado con paciencia los protocolos notariales y las memorias de las sociedades promotoras, empezando por las de la Compañía Madrileña de Urbanización que impulsó la Ciudad Lineal, cuestión en la que trabajó con Dolores Brandis, su mujer. Todos los que hemos trabajado con él, los que hemos estado cerca de él, conocíamos sus fichas escritas a mano, que eran cuartillas partidas en dos, con las sucesivas anotaciones para cada finca, tan bien escritas, tan bien distribuidas. A mí me había pasado algunas, poco antes de su desaparición, con la gentileza, la generosidad y la discreción que siempre le caracterizaron, para seguir la historia territorial de algunas huertas arboladas del Manzanares y de los arroyos de la Castellana y del Abroñigal. En el Archivo, en el Registro, en la oficina notarial, Rafael encontraba esa soledad creativa del investigador, que va relacionando unas cosas con otras mientras transcribe, descubriendo, pensando, disfrutando... Un sosiego que a lo mejor era también del que disfrutaba en los campos de golf, de los que fue un prematuro usuario y defensor.

Además de la documentación, la cartografía. Rafael fue también un gran conocedor de cartografía histórica y un generoso introductor. Valga recordar, además de los más utilizados, el gran aprovechamiento que él y los que con él trabajaban hicieron del mapa de Carlos Colubi de 1866, o de las hojas kilométricas del Plano Topográfico (cuyos plazos y condiciones de entrega por el Instituto Geográfico Nacional le desesperaban) por no mencionar los más frecuentados de Ibáñez Ibero, de Facundo Cañada o de Nuñez Granés. Descubrió en el archivo de la Villa y sacó a la luz muchos planos parcelarios de origen fiscal del barrio de Salamanca.

Esta tarea de geografía histórica le acercó mucho a los historiadores y antropólogos de la ciudad. En relación con Madrid, trabajó a menudo con Ángel Bahamonde, cuando éste acometió la empresa de reunir el conocimiento sobre el Madrid de la Restauración.

Pero no se limitaba a Madrid: Rafael conocía casi tan bien Barcelona como Madrid y la mayor parte de las ciudades españolas. Con Francisco Javier Monclús y otros participó en el atractivo proyecto de la revista de *Historia Urbana*, con Santos Madrazo y Virgilio Pintos en el primer atlas de Madrid. No es de extrañar que se recurriera a él para el Atlas histórico de las Ciudades europeas o que Quirós le convocara para el gran Atlas de España que se está ultimando en la ciudad de Oviedo dentro de un programa europeo.

Su capacidad geográfica, su conocimiento cartográfico, le llevaron a concebir y dirigir la obra quizá más emblemática y conocida del equipo que dirigía en la Universidad Autónoma: el Atlas de la Comunidad de Madrid, una obra en que se da una imagen asequible y completa pero no se deja de profundizar cartográficamente en algunos aspectos del repertorio de Rafael, como el importantísimo mapa del crecimiento urbano madrileño con un nivel de desagregación hasta entonces nunca presentado.

Negocio inmobiliario, plano urbano y planeamiento son los tres ejes de la reflexión de Mas. Esos son los que trasladó a la compleja ciudad de Méjico y a Guadalajara, las ciudades americanas que más frecuentó y que más estudió. Allí se han formado equipos y emprendido trabajos siguiendo las indicaciones y las huellas de Rafael. Allí, como aquí, quedan por concluir y presentar los resultados de investigaciones emprendidas con su aliento, magisterio y esfuerzo. Eso contribuirá a mantener vivos su ejemplo y su inteligencia.

Rafael siempre prefirió la investigación básica pero no rehuyó la aplicada. Su participación en los Planes de Actuación Inmediata del Ensanche promovidos por la antigua COPLACO, en proyectos para repertoriar la toponimia (sobre la que era particularmente experto) o para inventariar el patrimonio arquitectónico de interés histórico artístico de Madrid a instancias de la Comunidad, son algunos testimonios de ello.

Rafael Mas era uno de los geógrafos más completos que yo he conocido. Que sus grandes aportaciones hayan sido a la geografía urbana y, particularmente, a la madrileña, no obsta para que sus capacidades geográficas se desplegaran en direcciones muy diversas, de lo que se beneficiaron las treinta promociones largas de estudiantes que tuvieron el privilegio de tenerlo como profesor. A los que menos le conocieron quizá les podría llamar la atención su participación en un trabajo biogeográfico de la primera generación sobre el macizo de Rocigalgo en los Montes de Toledo. A sus alumnos, a los que durante tantos años enseñó en el campo, no les puede asombrar: sabían de su capacidad para controlar los más variados aspectos del trabajo sobre el terreno.

Rafael Mas se ha ido cuando estaba en plena madurez intelectual y pletórico de ideas y de proyectos. Su libro sobre los espacios militares urbanos en España, que fue su penúltima investigación básica, va a ver la luz dentro de pocos días, gracias a la diligencia y profundo cariño de algunas de sus discípulas. El libro estaba acabado, pero se encontraba emprendiendo una investigación más amplia y en equipo que le permitiera extender su conocimiento sobre la presencia militar en las ciudades. Como también se publicarán en breve la mayor parte de los resultados sobre los parques urbanos madrileños, pesquisa que fue la última que concluyó con la misma intención exhaustiva de siempre.

La obra de Rafael es tan consistente que es difícil ceñirse a un comentario rápido de la misma. Más difícil aún me resulta evocar una personalidad fuerte, atractiva, de convicciones profundas, de relación generosa. Quede Rafael Mas siempre para el recuerdo en esta Revista en la que tantas veces colaboró, a la que tanto apreció y que siempre leyó.

Josefina GÓMEZ MENDOZA

### **RAFAEL MAS HERNÁNDEZ** (Tarragona, 23 marzo 1950/Madrid, 23 enero 2003).

Catedrático de Análisis Geográfico Regional en la Universidad Autónoma de Madrid.

Sus aportaciones al estudio de la geografía urbana se han centrado en el análisis de los procesos de crecimiento de la ciudad y el papel de las estructuras y los agentes urbanos. Sus principales libros y publicaciones en este tema, en especial sobre Madrid, han sido:

- (1982): *El barrio de Salamanca. Planeamiento y propiedad inmobiliaria en el Ensanche de Madrid* resulta una referencia obligada para el urbanismo de esta ciudad y las indagaciones sobre el negocio inmobiliario y la morfología urbana;
- (1989): “La Ciudad Lineal como promoción inmobiliaria”, *Anales del Instituto de estudios madrileños*, XXVII: 381-404, sobre este sector singular de Madrid.
- (1992): “Mayorazgos, quintas y longueros en los alrededores del antiguo Madrid”, *Historia Urbana*, n° 1: 5-70, sobre el extrarradio.
- (1994): “Madrid”, en M. GUARDIA & MONCLÚS & OYÓN (dirs.): *Atlas histórico de ciudades europeas I. Península Ibérica*: 42-61, Barcelona, Salvat/Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- (2003) con Dolores BRANDIS: “Madrid siglo XIX” en GARCÍA DELGADO & JULIÁ: *Madrid 1702-2002. Tres siglos de una capital*. Madrid, Cajamadrid.

En una perspectiva de trabajos generalistas y de síntesis, pueden citarse:

- (1996): “Dinámica actual de los espacios urbanos”, en *XI Congreso Nacional de Geografía*, Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles/Universidad Complutense de Madrid, vol. IV: 201-245, trabajo de síntesis;
- (1996): “La promoción inmueble en España (1846-1995)”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n° 107-108: 241-269, síntesis en el monográfico de “Siglo y medio de urbanismo español”
- (2000) & alia: *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Barcelona, Ariel, 406 pp.
- (2003): con Isabel RODRÍGUEZ CHUMILLAS: “El mercado inmobiliario en España”, *Mediterráneo Económico*, n° 3: 170-198, monogr. *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, CAPEL, Horacio (Coord.): Almería, Cajamar, febrero 2003, trabajo ya póstumo.
- (2003): *La presencia militar en las ciudades. Orígenes y desarrollo del espacio urbano militar en España*, UAM-Los Libros de la Catarata, que es su última obra también póstuma.

Sobre las ciudades mexicanas desarrollaría varios trabajos desde hace más de una década:

- (1991): “Notas sobre la propiedad del suelo y la formación del plano en la ciudad de México”, *Eria Revista de geografía*, n° 24-25: 63-73, con la que inicia un campo de estudio en las ciudades mexicanas;
- (1997) con Dolores BRANDIS: “Propiedad inmueble, morfología urbana y precios del suelo en Guadalajara (siglo XIX)”, *Tiempos de América*, n° 1: 57-69;
- (2000) con Dolores MORALES (eds.): *Continuidades y rupturas urbanas en los siglos XVIII y XIX. Un ensayo comparativo entre México y España*, México, Consejo del Centro Histórico de la ciudad de México/Muy Noble y Leal Ciudad de México, 427 pp.

# La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible?

Josep ROCA CLADERA

Catedrático Arquitectura Legal y Valoraciones ETSAB-UPC, Director CPSV

**RESUMEN:** En esta época de difusión de la telaraña de la urbanización a la práctica totalidad del territorio, llamada era de la ciudad difusa, se plantea si es posible definir, reconocer y delimitar el viejo concepto de la ciudad. Este proceso urbanizador ha convertido en borrosas las tradicionales distinciones entre campo y ciudad, centro y suburbio, metrópolis y espacios metropolitanos. Se cuestiona en este trabajo si es posible determinar los confines de esta ciudad sin confines, así como, si tiene límite las áreas urbanas y metropolitanas.

La posición del autor sobre las anteriores cuestiones, aunque parezca que pueden responderse afirmativamente aún renunciando al viejo y tradicional concepto de ciudad heredado históricamente, conducen a un principio de incertidumbre epistemológico, a un límite intrínseco del conocimiento urbano y territorial.

Descriptores: Ciudad dispersa. Ciudad difusa. Megalópolis. Des-urbanización.

## I. LA CRISIS DEL CONCEPTO «CIUDAD»

En apenas un siglo se ha producido una transformación radical de la ciudad. La ciudad amurallada, cerrada al exterior, reducto de acusada actividad económica y densidad demográfica en el marco del espacio rural, ha dado paso a la difusión del fenómeno urbano y de las redes de urbanización en la práctica totalidad del territorio. Se ha producido, en palabras de MARGALEF (1999), una «inversión topológica del paisaje». Lo «urbano» ha pasado de ser

una isla en la inmensidad del océano rural, a representar la globalidad del espacio en el que se insertan áreas (o «sistemas») naturales o agrarias más o menos aisladas.

A estas alturas no parece haber duda de que el fenómeno de la suburbanización, iniciado en el último tercio del siglo XIX, fue el comienzo de un proceso que conduciría, primero, a la *descentralización*<sup>1</sup> *relativa*, más adelante, a la *descentralización absoluta*<sup>2</sup>, y, finalmente, a la *desurbanización*<sup>3</sup>. Dicho proceso, interpretado inicialmente por algunos pensadores como un fenómeno de descomposición de la urbanización

Recibido: 22.02.02  
e-mail: josep.roca@upc.es

<sup>1</sup> Entre otros muchos autores que han estudiado el proceso de descentralización urbana, cabe citar el trabajo de HALL & HAY (1980).

<sup>2</sup> La *descentralización absoluta* se diferenciaría de la *relativa* en que no sólo la periferia crecería más rápidamente que el centro

metropolitano (de forma relativa, por tanto), sino que el centro perdería en términos absolutos población, aún manteniendo el área o región metropolitana en su conjunto incrementos demográficos (los cuales irían disminuyendo paulatinamente con el tiempo).

<sup>3</sup> El término *desurbanización* ha sido utilizado, entre otros, por VAN DEN BERG, (1982).

(«contraurbanización» BERRY (1976), «rururbanización» BAUER & ROUX (1976)) ha sido posteriormente entendido como una nueva fase de ésta. Fase en la que, para reconocidos autores, las nociones de «ciudad» (como opuesta al «campo»), «centro», «periferia» y aún «área metropolitana» dejarían de tener sentido, y habría que hablar de una «nueva ciudad». Así FISHMAN (1990) ha definido la «*new city*» mediante el reconocimiento de un fenómeno fundamental:

«a partir de los 80, hasta los científicos sociales no pueden ignorar el hecho de que el conjunto de conceptos como 'suburbio' y 'ciudad central' que derivaban de la era de la metrópolis industrial, han devenido obsoletos».

Para Fishman las nuevas ciudades son regiones espaciales en las cuales

«la unidad básica (...) no viene medida en bloques o manzanas sino en 'corredores de desarrollo' extendidos de 50 a 100 millas». En las «*new cities*», según Fishman, «no hay un único centro. Al contrario (...) cada familia, cada hogar representa el lugar central para sus miembros. Las familias crean sus propias 'ciudades' a partir de los destinos que realizan (...) *La estructura creada por esos destinos representa 'la ciudad' para cada familia o individuos concretos.* Cuanto más variados sean estos destinos más rica y más diversa es dicha 'ciudad' personal. La nueva ciudad es una *ciudad a la carta*. Está compuesta por tres tipos de redes superpuestas (...). La red de los hogares se compone de los lugares que forman parte de la vida familiar y personal (...) La red del consumo comprende los centros comerciales, hipermercados, lugares de ocio y quizás segunda residencia (...). La red de la producción incluye los lugares de empleo de uno o ambos cónyuges y los ofertantes que esas empresas relacionan (...). Cada una de esas redes tiene su propia lógica espacial».

Para HARVEY (1996) los nuevos fenómenos urbanos representan

«no solamente la suburbanización infinita, las llamadas '*edge cities*' y las megalópolis difusas, sino también convertir cada pueblo y cada rincón rural del mundo capitalista avanzado en parte de una compleja telaraña de urbanización que desafía toda categorización entre urbana y rural».

Y en el mismo sentido GAMBI (1990) ha añadido que «no es que la ciudad, arracimándose a las vecinas haya venido a extenderse a un ámbito regional y haya ampliado a éste sus límites (...). La movilidad pendular ha ampliado extraordinariamente el diámetro en el que habitan aquéllos que ejercen profesiones definidas como urbanas, señalando *la disolución, el desvanecimiento del concepto de ciudad que habíamos heredado de los siglos anteriores*».

De ahí que NELLO (1998) haya concluido que

«la dualidad campo/ciudad estaba asociada, como toda formación espacial, a determinadas estructuras sociales y a coyunturas históricas concretas. Aquellas coyunturas han desaparecido y continuar utilizando esta dualidad como categoría de descripción y análisis es un anacronismo».

Para dichos geógrafos y estudiosos del fenómeno urbano *la ciudad ha muerto*, debiendo ser sustituida por otro concepto como eje central de las disciplinas científicas que tienen por objeto el estudio del fenómeno urbano. Así HARVEY (1996) ha indicado:

«El proceso de urbanización ha de ser entendido no en términos de una unidad socio-organizativa llamada «la ciudad» (el objeto teórico que tantos geógrafos, demógrafos y sociólogos erróneamente suponen) sino como la producción de formaciones espacio-temporales específicas y muy heterogéneas imbricadas dentro de los distintos tipos de acción social (...). Pienso que es importante reconceptualizar la cuestión urbana no como un problema de estudiar unas entidades casi naturales, llámense ciudades, suburbios, zonas rurales o lo que sea, sino como (...) el estudio de procesos que producen y reproducen espacio temporalidades que son a menudo de tipo radicalmente nuevo y distinto».

Aunque dicha acta de defunción de la ciudad como objeto teórico de las disciplinas urbanas no sea compartida por alguno de los investigadores urbanos, existe un elevado consenso en la aceptación de la obsolescencia de las formas tradicionales de ciudad que habíamos heredado. Los términos «contraurbanización», «desurbanización», y «rururbanización», acuñados en la década de los 70 y los 80, han tenido continuidad en los conceptos construidos en los 90: *ciudad*

*difusa* (INDOVINA *et al.*, 1990), *periurbanización* (DEZERT & *al.*, 1991), *ciudad reticular*, «ciudad sin centro» o «periferia sin centro» (DEMATTEIS, 1991) o *metápolis* (ASCHER, 1995), entre otros muchos; todos ellos provenientes, principalmente, del área geográfica latino-mediterránea.

Conceptos, todos ellos, que pivotan en torno a una idea central: la *caída del paradigma christalleriano* (PORTAS & *al.*, 1998), es decir del sistema jerárquico del territorio basado en la centralidad, esto es, en el poder de atracción ejercido por los lugares centrales. Tal vez quien ha desarrollado más, desde un punto de vista teórico, tal crisis del análisis *christalleriano* ha sido DEMATTEIS (1990), el cual ha venido a distinguir tres tipos de *redes* territoriales urbanas: a) las redes jerárquicas, del tipo conocido como de los lugares centrales, en el que la relación centro / periferia articula el territorio; b) las redes multipolares, en las que la especialización local y la complementariedad entre las partes serían el elemento definidor dominante; y c) las redes equipotenciales, o de indiferencia locacional, en las cuales las relaciones se convertirían en cuasi-simétricas y donde la especialización sería fruto de lógicas estrictamente locales.

Este último modelo de articulación territorial sería el que podríamos denominar como «ciudad difusa». Dinámicas urbanas que podrían caracterizarse como *independientes de los campos de polarización de los grandes centros*<sup>4</sup>. Se trataría de las «periferias sin centro»<sup>5</sup>.

Según Dematteis a partir de los años 70 se produciría un proceso de confluencia entre los, hasta entonces separados, procesos de suburbanización de las ciudades anglosajonas y mediterráneas. Dicho proceso tendría como

común denominador la desconcentración de las redes jerárquicas heredadas históricamente, provocadas por los fenómenos de la periurbanización, así como, y sobre todo, la difusión de la urbanización en el territorio. La nueva ciudad que se configura de estas transformaciones es la ciudad difusa. Retícula urbana que abarca la práctica totalidad del territorio, y donde las metrópolis, o más en general los centros urbanos tenderían a perder todo papel protagonista con relación al conjunto, cuya equipotencialidad iría acentuándose en el tiempo<sup>6</sup>.

En este contexto, en la época de la difusión de la telaraña de urbanización a la práctica totalidad del territorio, en la era de la ciudad difusa, *¿es posible definir, reconocer y delimitar la ciudad?* En esta fase del desarrollo del proceso urbanizador, que ha convertido en borrosas las tradicionales distinciones entre campo y ciudad, centro y suburbio, metrópolis y espacios no metropolitanos, *¿es posible determinar los confines de la ciudad sin confines?*, ¿tienen límite las áreas urbanas y metropolitanas?

La posición del autor de la presente propuesta consiste en que las anteriores cuestiones, a pesar de los procesos de difusión de la urbanización, pueden responderse afirmativamente. Es posible definir, reconocer y delimitar la metrópolis<sup>7</sup>, aunque para ello debemos, probablemente, renunciar a nuestro viejo, tradicional y tan querido por nosotros concepto de ciudad que hemos heredado históricamente, entendido en cuanto entidad física, morfológica y tangible. Este es el objeto del presente trabajo, cuya finalidad última no es sino proponer un *procedimiento general para la comprensión de los sistemas territoriales y urbanos en la sociedad contemporánea*.

<sup>4</sup> Para DEMATTEIS (1998) este proceso de *difusión* de la urbanización en el territorio puede ser contemporáneo a la periurbanización que se derivaría de la acentuación de la descentralización metropolitana. Dematteis, no obstante, distingue ambos fenómenos, reduciendo el término «ciudad difusa» al primero de ellos.

<sup>5</sup> DEMATTEIS, (1998) indica: «Las nuevas periferias no se definen ya de un modo negativo respecto al centro. En las preferencias de los sujetos que las escogen y las habitan, éstas presentan cualidades medio-ambientales que el centro no tiene (...) y en los espacios reticulares de la ciudad difusa se reduce también mucho la vieja dependencia del centro metropolitano como lugar de trabajo y de servicios cualificados».

<sup>6</sup> Aunque Dematteis admite la posibilidad de ciudades centrales que, habiéndose adaptado a los cambios tecnológicos y

productivos, refuercen su papel central, produciendo una suerte de *concentración desconcentrada*.

<sup>7</sup> Obsérvese la contradicción entre esta afirmación («es posible definir, reconocer y delimitar la metrópolis») y la conclusión introducida en el epígrafe 4 «*in fine*» de este trabajo («creíamos que era posible, científicamente, delimitar el sistema urbano y al final nos encontramos con que, tal vez, la delimitación de la «ciudad» sea un empeño imposible»). Hemos creído más oportuno mantener dicha formulación contradictoria a fin de evidenciar los avatares de la investigación científica: a veces comenzamos un trabajo con una hipótesis y al final nos vemos obligados a reconocer su contraria. En todo caso cabe anticipar que los motivos por los cuales la delimitación de la «ciudad» tal vez sea un empeño imposible no son los inicialmente previstos (la difusión de la urbanización por todo el territorio), tal como se pone de relieve en el citado apartado 4 de este trabajo.

## 2. PRINCIPALES METODOLOGÍAS DE DELIMITACIÓN: UNA VISIÓN CRÍTICA

A fin de abordar de forma sistemática la cuestión planteada acerca de si es posible la delimitación de la ciudad, repasemos cuáles han sido las principales metodologías que se han desarrollado en los últimos tiempos. Cuatro han sido los principales tipos de aportaciones en esta materia<sup>8</sup>:

- Las metodologías que han puesto el acento en la definición *morfológica* de ciudad, esto es a su delimitación en virtud a las características diferenciales del espacio urbanizado y construido con relación al resto del territorio.
- Un planteamiento complementario al morfológico ha consistido en la determinación *demográfica* de ciudad y área metropolitana, en cuanto instrumento de diferenciación de dichos espacios con relación al entorno rural.
- Una tercera perspectiva sería aquella que ha entendido la ciudad en términos de su *estructura económica* (y, eventualmente, social) en cuanto forma de producción, intercambio y consumo de bienes y servicios.
- Finalmente podríamos hablar de las *delimitaciones funcionales*, es decir, aquéllas que se refieren a las relaciones que establecen las personas físicas y jurídicas, los hogares y las empresas, en el uso del territorio.

A dichos planteamientos, propios de las disciplinas tradicionales de análisis del territorio, ha venido a sumarse, recientemente, algunas aportaciones desde la perspectiva de la ecología. El desarrollo de la moderna disciplina de la *ecología urbana* ha venido a poner el acento en la delimitación del *ecosistema urbano*, como paso previo necesario para el análisis y balance ecológico

de la ciudad. Analicemos dichas metodologías más detenidamente.

### 2.1. Criterios morfológicos de delimitación

Los primeros criterios que se desarrollaron para la definición de la ciudad en la época del crecimiento metropolitano vinieron estrechamente marcados por el signo de un acusado componente *morfológico*. Las *aglomeraciones urbanas*, una vez desbordados los límites administrativos de la ciudad central, vinieron a definirse en una primera instancia en virtud a criterios estrictamente *físicos*, emparentados con la comprensión tradicional de ciudad como forma, antigua y rudimentaria, relacionada a un determinado análisis territorial. La *contigüidad* del crecimiento urbano se presentó, así, como el elemento determinante para la distinción entre la ciudad y su entorno rural.

Los distritos metropolitanos definidos en los USA en 1910, y las conurbaciones británicas, en su concepción oficial establecida en 1951, son ejemplos suficientemente conocidos de este tipo de delimitación. En el mismo sentido cabe citar las recomendaciones de las Naciones Unidas que establecieron el concepto de aglomerado urbano en cuanto continuo construido sin discontinuidades superiores a 200 metros, que a su vez se basaba en criterios de carácter oficial establecidos en distintos países, especialmente Francia<sup>9</sup>. Tradición que se ha mantenido hasta el presente gracias al apoyo que ha otorgado Eurostat a proyectos como el impulsado por NUREC (1994), o el más reciente dirigido a la delimitación urbana por medio de las nuevas tecnologías de teledetección vía satélite.

Este tipo de delimitaciones, adecuado para la época en que la ciudad se extendía en *mancha de aceite*, se ha mostrado

<sup>8</sup> Los investigadores urbanos han hablado, además de los cuatro tipos de metodologías que aquí se exponen, de criterios jurídico-administrativos así como de jerarquía en los servicios como otros mecanismos de definición y delimitación de la ciudad. A nuestro juicio aunque la base jurídico-administrativa es un elemento imprescindible para el análisis del territorio, en cuanto suele proveer la base de información con relación a la cual se determinan los criterios de agregación para la definición del espacio urbano, no representa, en sí misma, criterio científico alguno. Por su parte los desarrollos teóricos relativos a la

jerarquización del territorio en virtud a los servicios prestados y más concretamente la teoría de los lugares centrales de CHRISTALLER (1933) no representa una metodología específica de delimitación de ciudades sino un sistema para el análisis de la totalidad del territorio, de su estructura interna y jerarquización espacial. Así pues, no parece que ninguna de estas dos aproximaciones haya representado aportaciones de significación al debate que aquí se analiza.

<sup>9</sup> Para un análisis de las definiciones oficiales de aglomerado urbano véase PUMAIN & al. (1992).

insuficiente en la época de la suburbanización y «sprawl». La mejora de las comunicaciones, ferroviarias y por carretera, ha generado estructuras de urbanización fuertemente caracterizadas por la discontinuidad física. Gracias a dichas mejoras en los sistemas de transporte, la topografía, los accidentes geográficos, los ríos y las montañas, han dejado de representar barreras insalvables para la expansión del fenómeno urbano.

Esta metodología, por tanto, responde a un periodo muy preciso del desarrollo urbano: el que caracterizó la evolución de las ciudades en la segunda mitad del s. XIX, pero se muestra absolutamente incapaz de abordar, de entender, los procesos de descentralización urbana iniciados con la suburbanización y acentuados con la desurbanización. La metrópolis, entendida como área o región funcional, interdependiente, caracterizada por una compleja red de relaciones e interconexiones de los distintos continuos urbanizados es intrínsecamente indefinible, indelimitable, a partir de criterios estrictamente morfológicos.

## 2.2. Las delimitaciones demográficas

Constatada la incapacidad de los criterios estrictamente morfológicos para la definición de ciudad en la época de la suburbanización la mirada se posó, casi de inmediato, en las magnitudes demográficas. Si la urbanización se caracterizaba, respecto al entorno rural, por la concentración de la población, entonces

la densidad demográfica podría representar un eficaz mecanismo de evaluación del fenómeno urbano.

La densidad ha sido, sin duda, el concepto que ha tenido un uso más fecundo en el ámbito de las delimitaciones urbanas de carácter demográfico. La redefinición de los Distritos Metropolitanos en los USA, en 1940, representó un primer paso en esta dirección. Así éstos se definieron como la ciudad central (de más de 50.000 habitantes) junto a las divisiones administrativas menores contiguas a aquélla que tuviesen una densidad de población superior a 150 habitantes por milla cuadrada BUREAU OF THE CENSUS (1942). Criterio que más adelante, en 1950, daría lugar al concepto (americano) de área urbanizada («urbanized area»), que aún hoy se conserva<sup>10</sup>.

Más recientemente la densidad ha continuado teniendo un amplio predicamento en el diseño de los criterios de delimitación. Así por ejemplo ha sido utilizada por GEMACA (1996)<sup>11</sup> para definir «aglomeraciones morfológicas» de carácter urbano, así como por SERRA (1999) para la determinación de las «aglomeraciones urbanas» de la Unión Europea. E incluso ha consistido el criterio básico de delimitación que el *Audit Urbain*<sup>12</sup>, impulsado por Eurostat y la DG XVI de la UE, ha adoptado en su trabajo de recopilación y construcción de indicadores urbanos y medio-ambientales.

A pesar de su relativa proliferación, así como al mantenimiento actual en determinados estudios del criterio demográfico<sup>13</sup>, las delimitaciones de este tipo

<sup>10</sup> El área urbanizada se ha definido, así, como el espacio que incluye uno o más lugares centrales así como el territorio contiguo densamente edificado, que contenga un mínimo de población de 50.000 habitantes y una densidad superior o igual a 1.000 habitantes por milla cuadrada. El área urbanizada incluye, asimismo, aquel territorio exterior que tenga una densidad igual o superior a las citadas 1.000 personas por milla cuadrada si está conectado con el corazón del área contigua por carretera, y situado a una distancia inferior de una milla y media, o dentro de un radio de cinco millas medidas por carretera si estuviese separado del núcleo urbanizado por suelo no desarrollable o agua. Incluye, igualmente, otro territorio con densidad inferior a 1.000 hab./milla<sup>2</sup>, si su inclusión permite la eliminación de un enclave o cierra un recorte en el límite del área urbanizada. La densidad se determina mediante: 1) fuera de un lugar («place»), aquellas unidades censales («census blocks») contiguas con una densidad superior o igual a la citada, o 2) incluyendo un lugar que contenga unidades censales que tengan al menos el 50% de la población del lugar y una densidad superior a los 1.000 habitantes por milla<sup>2</sup>. Para una definición completa consúltese BUREAU OF THE CENSUS (1990):

<sup>11</sup> Define la aglomeración morfológica de una región urbana funcional (FUR) como el conjunto de entidades administrativas adyacentes con una densidad superior a 700 hab./km<sup>2</sup>.

<sup>12</sup> En este *Audit Urbain* se definió la aglomeración metropolitana (caso de no existir área metropolitana oficial) como el conjunto de entidades administrativas adyacentes (al nivel NUT más desagregado) con una densidad superior a 500 hab./km<sup>2</sup>.

<sup>13</sup> El criterio de densidad, no obstante, más allá de su alcance estrictamente demográfico ha continuado teniendo un abundante uso en la literatura especializada. Así, por ejemplo, ha sido utilizado por HALL & HAY (1980), CHESHIRE & HAY (1986, 1989) y GEMACA (1996) para definir las aglomeraciones económicas centrales de las regiones urbanas funcionales, empleando a tal efecto una suerte de densidad económica (>700 empleos/km<sup>2</sup>). Igualmente ha sido sugerido por BERRY (1995) en cuanto densidad de viviendas por superficie para la definición de las «densely settled areas» que ha propuesto como sustitución de las ciudades centrales de las Metropolitan Areas americanas. Dichas «densely settled areas» serían el corazón de las «communication regions» que Berry propone en la actualidad para el análisis del territorio de los USA.

hace tiempo que fueron abandonadas en cuanto metodología básica de definición del fenómeno metropolitano. La progresiva suburbanización y difusión de la actividad residencial de las áreas metropolitanas ha generalizado un patrón de uso del suelo caracterizado por las bajas densidades, de forma tal que hoy en día no puede afirmarse con rotundidad que las elevadas densidades sean sinónimo de ciudad, frente al campo despoblado. Su abandono como criterio básico de delimitación metropolitana, realizado por la Oficina del Censo americana en 1950, es, a este respecto, significativo.

### 2.3. Delimitaciones basadas en la estructura económica y social

Un tercer tipo de criterios relativos a la delimitación de áreas metropolitanas ha consistido en el reconocimiento del carácter urbano de éstas en función a la *estructura económica* y, en su caso, las *formas de vida* de la población. En este contexto se ha acostumbrado a identificar la forma de vida rural con una estructura productiva básicamente agraria (sector primario), mientras la industria, el terciario y los servicios serían característicos de las formas de vida urbana. Más en el fondo podría afirmarse que la ciudad, o la metrópoli, generaría unas *economías de aglomeración* que la harían más productiva que el entorno rural. La concentración de *externalidades* en aquel tipo de áreas sería el elemento determinante de la diferenciación territorial resultante de lo rural y lo urbano.

Una de las primeras referencias a la estructura económica como elemento determinante del carácter metropolitano del territorio la encontramos, de nuevo, en la regulación de área metropolitana (SMA) establecida por el Censo de los Estados Unidos de 1950. En dicha definición se produjo una profunda remodelación de la noción de metrópolis que vino a superar los anteriores criterios de orden morfológico y demográfico, y situó en la composición del empleo el reconocimiento básico del carácter

urbano y metropolitano de la población. El hecho de considerar metropolitanos los *counties* periféricos que contuviesen como mínimo 2/3 de su población ocupada residente en empleos no agrícolas, junto a otros requerimientos, evidencia el cambio de óptica operado hacia mediados de siglo.

A finales de la década de los 50 el criterio de estructura económica como elemento definidor de lo urbano frente a lo rural, implantado por las SMA, sería difundido por el trabajo sobre áreas metropolitanas en todo el mundo realizado por el INSTITUTE OF INTERNATIONAL RESEARCH (1959), dirigido por Kingsley Davis. En él se recogió el concepto desarrollado por las SMA, simplificándolo a fin de poder ser aplicado a las diferentes bases estadísticas existentes en el ámbito internacional. De esta manera se definió el área metropolitana como aquella que tuviera una ciudad central, o núcleo, de más de 50.000 habitantes, así como las divisiones administrativas menores a ella contiguas con un porcentaje de trabajo no agrícola superior al 66%, y cuya población total (incluido el centro) superase los 100.000 habitantes. Sobre esta base Davis y sus colaboradores delimitaron 1.064 áreas metropolitanas en todo el mundo. Por su parte GIBBS & SCHNORE (1961) aplicaron la metodología de los investigadores de Berkeley para 1940, 50 y 60, demostrando que la población americana metropolitana había pasado del 21,4% en 1940 al 26% en 1950, y al 32% en 1960.

HALL (1966), utilizando la misma metodología a los Censos de 1960, identificó 24 súper-metrópolis en todo el mundo. Algunas de ellas provenían del crecimiento periférico de grandes ciudades centrales (New York, Londres, París), pero otras, como el Randstad holandés o el Rhin-Ruhr alemán, provenían del crecimiento simultáneo alrededor de un cierto número de ciudades<sup>14</sup>.

En el mismo sentido CAFIERO & al (1970) han definido el área metropolitana a partir de criterios de tamaño demográfico (>100.000 habitantes), actividad extra-agrícola (>35.000 empleos) y densidad de empleo de tal actividad (>100 empleos no agrícolas por

<sup>14</sup> En el área del Randstad podían divisarse siete áreas metropolitanas contiguas. Otras siete conformaban el Rhin-Ruhr. Pero en Gran Bretaña el resultado era aún más estremecedor: una súper-área metropolitana compuesta por

63 SMA, con una población de 32 millones de personas en 1961. ¿Se confirmaba así el concepto de *megalópolis* difundido por J. Gottmann? Para un análisis detallado de esta cuestión véase HALL (1966).

Km<sup>2</sup>). De forma similar el CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE (CNR 1973) propuso una delimitación de áreas urbanas basada en tres criterios: a) la estructura económica, b) la atracción gravitacional y c) el incremento demográfico. Siendo indicadores de la primera, la población agrícola (con relación a la media regional), la relación población activa / pasiva, y el incremento de la población activa.

Todos estos esfuerzos, sin embargo, no han generado una doctrina muy favorable acerca de la viabilidad y eficiencia de los modelos de estructura económica. Las continuas modificaciones introducidas a este respecto en la definición de área metropolitana en los Estados Unidos son un ejemplo del carácter poco riguroso del concepto de estructura económica utilizado para la delimitación de lo «urbano» respecto a lo «no urbano»; especialmente en un periodo histórico, como el que se produce con posterioridad a 1950, en el que tienden a borrarse las tradicionales diferencias entre los distintos sectores económicos. Así la continua transformación de la economía conduciría a la Oficina del Censo norteamericana, en 1960, a incrementar el porcentaje de empleos no agrícolas al 75%, en vez del 66% anterior BUREAU OF THE BUDGET (1964), en la definición de las SMSA. Finalmente, el abandono por el censo americano (¿del 90?) de dicho concepto en la definición de área metropolitana pone en evidencia la crisis del mismo en un contexto económico en el que progresivamente pierde razón de ser la tradicional diferenciación entre sectores, y donde la periferización de las actividades industriales y terciarias caracteriza la fase ulterior de la periurbanización y difusión de la ciudad en el territorio.

#### 2.4. Delimitaciones funcionales

Sin duda han sido las delimitaciones funcionales, especialmente de aquéllas basadas en la relación residencia/trabajo, las más difundidas y utilizadas a lo largo de los últimos decenios. La introducción de dichos

criterios en la definición de área metropolitana en 1950 por la Oficina del Censo estadounidense representó un hito en este sentido<sup>15</sup>. Asimismo la introducción de las *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA) en 1960 vino a ratificar el papel absolutamente central de los flujos funcionales en la definición moderna de metrópolis BUREAU OF THE BUDGET (1964).

Las SMSA, por tanto, a pesar de que impusieran un criterio mixto de definición de área metropolitana, el cual integraba elementos demográficos, morfológicos y de estructura económica, sancionaron el protagonismo singular de las relaciones funcionales. Protagonismo que, a pesar del continuado debate técnico<sup>16</sup> acerca de la validez y eficiencia de la definición establecida en 1960, ha sido mantenido por prácticamente la totalidad de críticos del sistema.

Los primigenios estudios, como el de BOGUE (1949) o HAWLEY (1956), insistieron en la *distancia* (al centro metropolitano) como medida del grado de integración metropolitana. En la era de la revolución de las comunicaciones, el radio metropolitano de la movilidad diaria de la ciudad (especialmente de la motivada en el trabajo) se extendía continuamente, difundiendo el modo de vida urbano sobre áreas progresivamente crecientes.

A partir de éstos análisis preliminares FOX & al (1965) propusieron las *Functional Economic Areas* (FEA), las cuales vinieron a definir las áreas de mercado de trabajo de las ciudades centrales, es decir los ámbitos «urbanos», contiguos a los centros metropolitanos, que se caracterizasen por un «*commuting*» activo. De acuerdo con Fox & Kumar tales áreas no se limitarían a las específicamente metropolitanas sino que podrían extenderse a todo el país en la forma de «ciudades» de baja densidad caracterizadas por la provisión de unos mismos, o similares, servicios locales. El conjunto de los USA podría así dividirse en FEA, las cuales se caracterizarían por un mercado de trabajo más o menos cerrado.

<sup>15</sup> Cabe recordar que el «carácter metropolitano» de los *counties* agregados a las *Standard Metropolitan Areas* de 1950 se determinaba, entre otros aspectos, por el hecho de enviar más de un 15 % de su población ocupada residente al *county* central

(o bien recibir al menos un 25 % de sus empleos de la ciudad central del área metropolitana).

<sup>16</sup> Para un análisis detallado de este debate véase BERRY & GOHENN & GOLDSTEIN (1968).

En el mismo sentido FRIEDMAN & *al* (1965) propusieron la noción de *campo urbano*. La idea de campo urbano, como la de área metropolitana, estaba basada sobre la relación e interdependencia de las partes originada en la movilidad creciente que caracterizaba las ciudades contemporáneas. La ciudad ya no correspondería a una imagen física sino que configuraría una red de flujos, un conjunto de campos, que relacionarían personas, bienes e información. Esas vastas áreas podrían llegar a representar la unión del espacio metropolitano, conteniendo la pendularidad diaria residencia / trabajo, pero también la correspondiente al fin de semana entre primera y segunda residencia. La idea de «distancia» (35 millas en la concepción de Hawley) reaparece como criterio delimitador, siempre referida a centros urbanos de notables dimensiones (>300.000 habitantes), pero ahora se establece en el «equivalente a dos horas de conducción con los modernos sistemas de comunicaciones» FRIEDMANN (1968). Como indica FRIEDMANN (1968):

«el campo urbano representa la última fase de la conceptualización de la ciudad, que se desarrolla continuamente: comenzando por el núcleo urbano de la ciudad pre-industrial, la ciudad ha crecido constantemente como una entidad física (...). El área urbanizada ha formado más adelante la ciudad-región, un área cuya economía está estrechamente vinculada con el viejo centro. Pero esta región se ha extendido, a su vez, produciendo el campo urbano, el cual difiere de los conceptos precedentes de ciudad porque se reconoce por el uso del propio ambiente por parte de la población urbana. (...) En definitiva, el campo urbano puede ser considerado como la entidad territorial de base de una sociedad postindustrial».

En este contexto la ciudad actual sería el campo urbano, representando las periferias externas al mismo áreas en regresión, tanto económica como demográficamente, espacios subestándar en servicios e infraestructuras. Así el campo urbano es presentado como la unidad ecológica del nuevo desarrollo, espacio

generado para la optimización de la renta real de empresas y familias, del tiempo de ocio, de la movilidad urbana, así como de la producción, distribución, consumo e intercambio de información.

A partir de las ideas de campo urbano, pero de forma técnicamente más rigurosa, BERRY & *al* (1968) procedieron a un análisis riguroso de la información existente de la relación residencia / trabajo (colectada para el Censo de 1960), procediendo a establecer el campo de pendularidad («*commuting field*») como el eje del análisis territorial:

«Cada *commuting field* exhibe una propiedad fundamental de las áreas residenciales del país: su grado de participación en los mercados de trabajo metropolitanos. Cada intensidad de participación en éstas está estrechamente correlacionada con muchas otras características económicas y sociales».

Así, y para el Censo de 1960 Berry llegó a la conclusión que si bien en las SMSA establecidas oficialmente vivía un 66 % de la población de los USA, un 87 % vivía en la «*commuting area*»<sup>17</sup> de las ciudades centrales americanas, mientras que otro 9% vivía en los campos de atracción relativos a los centros urbanos menores y solamente un 4% de la población vivía fuera de esos mercados de trabajo. Berry y sus colaboradores concluyeron que «en los 60 las partes pobladas de la nación estaban completamente metropolitanizadas- cubiertas por redes de campos urbanos, y estructuradas social y económicamente por éstos», por bien que las áreas metropolitanas oficiales no recogiesen plenamente dicho fenómeno.

Berry y sus colaboradores, a partir del referido concepto de campo de movilidad obligada por motivos de trabajo, desarrollaron una metodología de delimitación de espacios urbanos, metropolitanos y regionales. Así los «*labour markets*» (el conjunto de *counties* contiguos que envían «*commuters*» a trabajar a un *county* central dado), la «*Functional Economic Areas*» (todos los *counties* incluidos

<sup>17</sup> BERRY *et al.* (1968) definen el campo de pendularidad como el espacio que envía «*commuters*» a una concreta área de trabajo. Dicho campo varía en intensidad de acuerdo con la proporción de empleados residentes en el ámbito de influencia de cada área de trabajo.

<sup>18</sup> La nueva metodología de Berry fue adoptada, al parecer sin grandes cambios, por el *Bureau of Economic Analysis* (BEA) americano en 1977, convirtiéndose en un sistema semi-oficial de delimitación y análisis territorial, paralelo a las SMSA.

en un determinado «*labour market*» en los cuales la proporción de la población ocupada residente que emigra a un determinado *county* central excede la proporción que conmuta a otros *counties* centrales alternativos), y las «*Consolidated Urban Regions*» (es decir, dos o más FEA en las cuales al menos un 5% de los ocupados residentes de un *county* central emigra a trabajar diariamente a otro *county* central alternativo) representarían un sistema global para el análisis y comprensión del fenómeno urbano en el último tercio del siglo XX.

En 1973 Berry propuso una metodología algo diferente para estudiar el sistema de ciudades americano<sup>18</sup>: el «*Daily Urban System*». El DUS, término acuñado por Doxiadis en 1967 y adoptado por Berry en su exhaustivo estudio de 1973, tiende a extender los límites de la movilidad diaria por motivos de trabajo hasta alcanzar la totalidad del territorio. Los 171 DUS delimitados, de esta manera, denotaban un elevado grado de autocontención con respecto a los mercados de trabajo y vivienda. Las SMSA, y particularmente sus áreas centrales, originaron en gran número de casos la delimitación de los DUS; pero en las áreas más rurales, ciudades no-metropolitanas sirvieron de base para su determinación, siempre y cuando caracterizasen un área de como mínimo 200.000 habitantes. Por otra parte, en las zonas más urbanizadas de los USA, allá donde las SMSA interactuaban entre sí, los DUS integraron diversas áreas metropolitanas.

Así las SMSA y los DUS presentan evidentes similitudes. Ambos parten de la definición del núcleo central atractor de empleo así como del flujo diario residencia-trabajo entre ese núcleo central y las áreas vecinas. La diferencia, tal como pusieron de relieve HALL & HAY (1980) es que las SMSA estaban firmemente enraizadas en el viejo concepto de distinguir «centro» y «coronas periféricas», mientras que el sistema DUS estaba basado en una noción más compleja de *autocontención* (del mercado

de trabajo) en el contexto de un *espacio económico* (no tanto físico), en el cual dejaba de tener sentido la distinción entre «centro» y «periferia». En este sentido los DUS se delimitaban: 1) identificando la localidad central sobre la base de un índice comercial y de ocupación preestablecido; 2) uniendo a ese centro urbano las otras localidades centrales interdependientes que superasen un cierto grado de ocupación; 3) asignando a cada localidad central definida por los pasos 1) y 2) los otros lugares (entidades administrativas) contiguos sobre la base de un algoritmo de interacción (entre los mercados residencial y laboral) preestablecido; y 4) asignando las localidades restantes en función al objetivo de garantizar una máxima autocontención de los sistemas urbanos resultantes<sup>19</sup>.

Paralelamente a los trabajos realizados en los USA<sup>20</sup>, en Europa los estudios de delimitación de áreas metropolitanas tienen un referente obligado en el llamado PEP *Study (Political and Economic Planning Study)*, realizado por Hall entre 1966 y 1971 HALL (1973). Dicho trabajo sería continuado posteriormente por la *London School of Economics*<sup>21</sup>. El objetivo de dichos estudios se dirigió a definir dos tipos de regiones urbanas: una primera, análoga a las SMSA americanas, que se denominaría SMLA («*Standard Metropolitan Labour Areas*»), y otra, análoga a los DUS<sup>22</sup>, llamada MELA («*Metropolitan Economics Labour Area*»). Como sus antecesoras americanas, las SMLA no ocupaban todo el territorio británico, mientras que las MELA prácticamente sí lo hacían.

La delimitación de ambas áreas se realiza mediante la determinación del núcleo central, con un mínimo de 20.000 empleos (lo que equivale, aproximadamente, a una población de 50.000 habitantes, el requerimiento básico para delimitar el área central de las SMSA americanas), así como, en el caso de aglomeraciones urbanas, al conjunto de áreas contiguas con una densidad de empleo superior o igual a 5 lugares de trabajo por acre (3.200 por milla

<sup>19</sup> Lo que significaba la puesta en práctica de un procedimiento iterativo de localización que maximizase la función-objetivo consistente en garantizar la máxima autocontención de los DUS.

<sup>20</sup> Y Canadá. Para un análisis de los trabajos de delimitación urbana en Canadá, así como otros países desarrollados, como por ejemplo Japón, véase HALL & al (1980).

<sup>21</sup> Véase, a estos efectos, LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (1974). También DREWETT & al (1976).

<sup>22</sup> Las MELA y los DUS no son exactamente simétricas. No obstante permiten un análisis comparado de sus resultados.

cuadrada). Por su parte las SMLA representan aquellos ámbitos (o primera corona metropolitana) que envían >15% de la población ocupada residente a trabajar al núcleo central, mientras que las MELA responden a una segunda corona más periférica: el conjunto de unidades administrativas contiguas al corazón metropolitano que envía más trabajadores a dicho centro que a cualquiera otro. De esta manera se delimitaron 126 SMLA que sirvieron para analizar el crecimiento metropolitano británico de los años cincuenta y sesenta.

De forma casi paralela al trabajo de Hall, Smart (1974)<sup>23</sup> desarrolló, también para el Reino Unido, una metodología de delimitación de mercados de trabajo («*labour market areas*») que ha tenido la virtud, entre otras destacables, de permitir una comprensión más profunda del proceso de estructuración espacial de los mercados residenciales y de trabajo es el contexto de la progresiva descentralización en el empleo producida desde los 60. Se entiende por mercado de trabajo la agrupación de entidades administrativas contiguas que tengan entre sí más integración absoluta o relativa que con otras y que englobe una proporción de viajes pendulares residencia-trabajo por encima de un determinado umbral (50%, 75%, 90%). Se plantea, así, la *autosuficiencia* (o autocontención) del mercado espacial del trabajo, tanto por lo que hace a la población ocupada residente (POR)<sup>24</sup>, como a los lugares de trabajo localizados (LTL)<sup>25</sup>, como el elemento central de definición del concepto de mercado de trabajo («*supply-side and demand-side self-containment*»).

La delimitación de mercados de trabajo de ámbito local o regional ha tenido un significativo desarrollo<sup>26</sup>, especialmente en el terreno de la política de empleo. Así el

*Department of Employment* británico ha venido impulsando las *Travel To Work Areas* (TTWA) en cuanto ámbitos geográficos idóneos para el análisis y seguimiento de las coyunturas económicas desde la perspectiva del empleo. Asimismo, y de forma más reciente, la preocupación por la delimitación de mercados de trabajo ha llegado a la Unión Europea, que ha encargado trabajos para la proposición de metodologías útiles para la definición de *employment zones* en Europa EUROSTAT (1992). No obstante dicho desarrollo sectorial, la metodología no ha sido, por lo general, aplicada a la delimitación de sistemas urbanos y metropolitanos<sup>27</sup>, habiendo sido objeto de profunda controversia la validez del método en el análisis urbano<sup>28</sup>.

Cabe, igualmente, hacer referencia al conjunto de estudios desarrollados a lo largo de las décadas de los 80' y 90' encaminados a la delimitación de regiones urbanas funcionales («*Functional Urban Regions*», FUR) en Europa. El trabajo pionero de Hall & Hay, tantas veces citado en este texto, vino a (intentar) aplicar el criterio de los DUS al conjunto de sistemas urbanos europeos. De esta forma los *sistemas urbanos regionales* («*Urban Systems Regions*») de Hall & Hay implementados según los criterios de las *Metropolitan Labour Areas* británicas (corazón con >20.000 empleos y determinado nivel de densidad ocupacional; pendularidad residencia / empleo superior a cualquiera otro centro), permitieron el análisis comparado del desarrollo urbano para los censos de 1950, 1960, 1970 y 1975.

En el mismo sentido el trabajo de CHESHIRE & al (1989)<sup>29</sup> definieron las FUR de idéntica manera, reforzando su interpretación en cuanto mercados de trabajo autocontenidos. Para ellos las FUR eran un instrumento más eficiente que las «*Travel To Work Areas*» debido a que las primeras no

<sup>23</sup> Para un análisis profundo del concepto de mercado de trabajo realizado por Smart, véase CLUSA & al (1995).

<sup>24</sup> Que los residentes trabajen en la misma área por encima del umbral preestablecido.

<sup>25</sup> Que los LTL vengan ocupados por los residentes en la proporción predeterminada.

<sup>26</sup> Para un análisis detallado de la utilización de los mercados de trabajo véase CASADO (1995). También FISHER & NIJKAMP (1988).

<sup>27</sup> Habría, no obstante, que citar notables excepciones. Clusa, en España, y Sforzi, en Italia, entre

otros, se han esforzado por aplicar la metodología de los mercados de trabajo al análisis urbano y metropolitano.

<sup>28</sup> Así, por ejemplo, HALL & HAY (1980) consideraron útil dicha metodología para regionalizar los espacios no-metropolitanos, pero no la apreciaron relevante para su aplicación a áreas fuertemente urbanizadas.

<sup>29</sup> Véase también CHESHIRE & HAY (1986), CHESHIRE & HAY & CARBONARO, G. (1986), y CHESHIRE & HAY & CARBONARO & BEVAN (1988). Para una visión actualizada de estos análisis consúltese CHESHIRE (1995).

imponían límites inferiores de autocontención, frente a las segundas que si lo hacían (15%, 20%, etc.). La no-existencia de límites inferiores dotaría, probablemente, de una mayor estabilidad relativa a las FUR, permitiendo el desarrollo de políticas sectoriales más continuadas y, por lo tanto, más eficientes.

VAN DEN BERG (1982) desarrolló a principios de los 80 el proyecto CURB («*Costs of Urban Growth*») en el cual se delimitaron, de forma paralela al trabajo realizado por Hall & Hay, las regiones urbanas funcionales (FUR) europeas. Dichas FUR se definieron a partir de los siguientes criterios: a) todas las regiones organizadas alrededor de ciudades centrales de >200.000 habitantes se consideraron FUR; b) dado que el desarrollo urbano real podía representar en algunos casos la existencia de jerarquías que trascendiesen el mero tamaño poblacional, y que ciudades menores de 200.000 habitantes podían significar, en determinados sistemas urbanos, ámbitos de agregación funcionalmente comparables a las regiones anteriores, se consideraron asimismo otros centros como generadores potenciales de FUR<sup>30</sup>; y c) la delimitación de las regiones urbanas funcionales se completó añadiendo a dichos centros el conjunto de municipalidades contiguas que tuviesen una ratio de movilidad laboral superior al 15% con la ciudad central (o, en caso de no existir esa información, otras variables de interacción subsidiarias). Así se delimitaron 189 FUR en 14 países europeos (nueve de la CEE y cinco del resto de Europa), las cuales, en 1975, tenían 115 millones de habitantes, aproximadamente un tercio de la población total de sus respectivos países.

En la misma línea de delimitar FUR, el grupo GEMACA (1996) elaboró una metodología alternativa a fin de poder comparar las regiones urbanas reales del Noroeste de Europa, más allá de los arbitrarios límites administrativos. Así, y para las regiones de Londres, París, Lille, Bruselas, Randstat, Rhin-Ruhr y Frankfurt se aplicó el criterio consistente en

determinar: a) el centro del sistema, o *aglomeración económica* de la FUR, formado por aquella área alrededor de la ciudad central (comprendiendo a ésta) con una densidad de empleo superior a 7 lugares de trabajo por Ha. (700 empleos/km<sup>2</sup>); b) una *aglomeración morfológica* desarrollada en torno a la aglomeración económica (y comprendiéndola) caracterizada por el conjunto de municipalidades con una densidad demográfica superior o igual a 7 habitantes por Ha. (700 hab./km<sup>2</sup>); y c) la *región urbana funcional*, la cual se definiría como el área de mercado de trabajo formada por los municipios limítrofes en los cuales más de un 10% de la población ocupada residente trabajasen en la aglomeración económica principal (o en otras aglomeraciones, en el caso de regiones urbanas multipolares).

De forma similar a los trabajos de Berry y de Hall tendentes a la determinación de dos escalas de análisis territorial<sup>31</sup>, Sforzi y su grupo del IRPET SFORZI (1991), han delimitado, para Italia, los *sistemas locales de trabajo* (SLL, «*sistema locali del lavoro*»), y las *regiones funcionales de trabajo* (RFL, «*regioni funzionali del lavoro*») por medio del algoritmo NIRA. Dicho procedimiento implica el reconocimiento de: a) la localidad central (la comuna) sobre la base de una función de centralidad<sup>32</sup> y de autocontención; b) la consolidación del área central mediante la unión de las localidades, contiguas al corazón del sistema, que concentren lugares de trabajo sobre la base de un doble índice de autocontención mínimo preestablecido, tanto de «oferta» como de «demanda» de empleo; y c) extensión del sistema mediante la integración iterativa de las municipalidades vecinas sobre la base de la función de autocontención mínima preestablecida.

Para acabar esta (incompleta) exposición de trabajos relacionados con delimitaciones funcionales cabe volver de nuevo la mirada hacia las *Metropolitan Areas* americanas. El continuado esfuerzo analítico metropolitano iniciado en 1910, e impulsado con mayor vigor desde 1950, ha representado, en la década de

<sup>30</sup> En particular se aceptó que 20 de las 189 ciudades centrales escogidas tuviesen una población inferior a 200.000 habitantes.

<sup>31</sup> SMSA y DUS en el caso de Berry, SMLA y MELA en el de Hall.

<sup>32</sup> Sforzi propone tres hipótesis de definición de sistemas: a) que las localidades centrales tengan, al menos, 300.000 habitantes (y entonces se generarían sistemas metropolitanos); b) que tengan más de 50.000 (formándose, así, sistemas similares a las SMSA americanas); y c) poblaciones de más de 25.000 habitantes.

los 80' y, sobre todo, 90' nuevos desarrollos conceptuales que pueden alumbrar, tal vez, el futuro de los análisis urbanos. Así como los Distritos Metropolitanos fueron pioneros, en 1910, en la aplicación de los criterios morfológicos de delimitación, que se sustituyeron por criterios demográficos (de densidad) en 1940. De la misma forma que en 1950 se introdujeron criterios económicos de definición del carácter metropolitano, que fueron evolucionando a lo largo del tiempo hasta su erradicación de la definición de AM. Y del mismo modo en que el factor de relación funcional residencia / trabajo se introdujo en la noción de área metropolitana, primero (1950 y 1960) como un elemento adicional en la determinación del grado de integración metropolitana, y posteriormente como elemento decisivo y central de la propia concepción de metrópolis. De la misma manera la evolución más reciente del análisis del fenómeno metropolitano en los USA ilumina nuevos elementos de reflexión.

De esta reflexión más actual cabe destacar cómo en 1983 tuvo lugar un cambio decisivo en la definición de las metrópolis estadísticas americanas. Las *Standard Metropolitan Statistical Areas* fueron sustituidas por las *Metropolitan Areas* (MA), formadas, a su vez, por las *Metropolitan Statistical Areas* (MSA), las *Consolidated Metropolitan Statistical Areas* (CMSA) y las *Primary Metropolitan Statistical Areas* (PMSA). Más concretamente se aceptó el hecho de que algunas macro-áreas metropolitanas (CMSA) podían estar, a su vez, compuestas de áreas metropolitanas primarias (PMSA). Dicho proceder venía a significar el reconocimiento del cambio de escala producido en el fenómeno metropolitano. Las metrópolis, en la era de la periurbanización, abarcan territorios cada vez más extensos, englobando diversas áreas metropolitanas entre sí en aquellos casos en que el proceso de urbanización se encuentra más avanzado.

Posteriormente, en 1990, se procedería BUREAU OF THE BUDGET (1990) a redefinir la noción de área metropolitana, confirmándose

la división establecida en 1983 entre MSA (áreas metropolitanas simples) y CMSA/PMSA (áreas metropolitanas múltiples y complejas). Pero seguramente el elemento más significado de la nueva estructura metropolitana de los Estados Unidos se encuentra, paradójicamente, en la definición de los estándares aplicables a los seis estados de *New England*. En ellos, y tal como ya puso de relieve el Censo de 1950, los pueblos y ciudades («*towns and cities*»)³³ son administrativamente más importantes que los *counties*³⁴. Esto ha conducido a la concreción de unos criterios separados del resto del Estado Federal. Por medio de los cuales se ha llevado casi hasta sus últimas consecuencias el principio funcional de relación residencia / empleo como elemento definidor de las áreas metropolitanas.

Los criterios funcionales aplicados a *New England* se caracterizan por el abandono de una noción estática de centro y periferia metropolitana, para adoptar una concepción dinámica donde «centro» y «periferia» tienden a confundirse en razón del modelo iterativo adoptado. Así el área metropolitana se determina por una serie de iteraciones (cuatro concretamente) que iniciándose en la ciudad más grande del área urbanizada (con una población al menos de 50.000 habitantes) implican la agregación sucesiva de ciudades y pueblos con una ratio de commuting de su POR superior (o igual) al 15%. Así la primera iteración se produce respecto al centro principal, y las sucesivas a las agregaciones de ciudades generadas en cada paso.

Finalmente cabe añadir que la Oficina del Censo americano ha vuelto a modificar los estándares oficiales de delimitación metropolitana con relación al censo del 2000 OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1999, 2000). La novedad más significativa, entre otros cambios, ha consistido en la introducción del concepto de *micropolitan areas*³⁵, con lo que tiende a generalizarse el concepto de sistema urbano en el análisis estadístico urbano.

³³ Lo que hace de la definición metropolitana para *New England* un instrumento más próximo a la realidad europea, en la que los *counties* (fuera, tal vez de las Islas Británicas) no tienen un elemento ámbito administrativo comparable.

³⁴ Ello no obstante, y a fin de facilitar la comparación con el resto de los USA, los *Official Standards* promueven en *New England* una definición alternativa a la principal, las *New*

*England County Metropolitan Areas* (NECMA) basada en los *counties*.

³⁵ Las «*micropolitan areas*» se delimitan cuando el sistema metropolitano de referencia tiene un centro (ahora denominado *Core Based Statistical Area*) con una población situada entre 10.000 y 50.000 habitantes. Si el CBSA tiene una población igual o superior a 50.000 se delimita una «*metropolitan area*».

### 3. LA NOCIÓN DE «CIUDAD» EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA: EL SISTEMA URBANO Y METROPOLITANO

A pesar de los esfuerzos realizados desde las disciplinas urbanas tradicionales en el sentido de definir y delimitar la ciudad, la reflexión más reciente, alentada especialmente desde el campo de la ecología urbana, ha puesto de manifiesto que, en la era de la difusión de la urbanización, la ciudad contemporánea se caracteriza por la condición de «no frontera». La «ciudad» actual se caracteriza por no tener límites:

- En los elementos físicos constitutivos de la estructura urbana (edificación y urbanización).
- En la movilidad de las personas: obligada y no obligada, de base diaria, periódica o aleatoria.
- En la movilidad de las mercancías: internacionalización del comercio.
- En los flujos de emisión de residuos: sólidos, líquidos y gaseosos.
- En la transferencia e intercambio de información: la ciudad de la información.

La noción de *ecosistema urbano* manifiesta fuera de toda discusión que la «ciudad» intercambia materia, energía e información con su «entorno». La ciudad es un sistema abierto en todos sus componentes, con la característica, propia de todos (o prácticamente todos) los ecosistemas, de que carece de frontera. La ciudad «amurallada», opuesta a su entorno rural, ha pasado a la historia: *las redes de urbanización se extienden por todo el territorio*.

En este contexto el desarrollo de las *nuevas tecnologías* ha determinado un cambio radical tanto en la estructura productiva como en las pautas de localización de las actividades económicas. Por una parte se ha convertido en borrosa la diferenciación entre los tradicionales sectores económicos. La industrialización del campo, el desarrollo de servicios en medios rurales, la expansión del turismo en espacios anteriormente en

regresión, han hecho devenir obsoleta la distinción clásica entre el sector primario (signo de desarrollo poco avanzado) y los sectores secundario e, incluso, terciario (símbolo de la vida urbana). En la actualidad no parece haber una distinción fundamental entre una explotación agraria y una industria tipo. A su vez la proliferación y extensión de la cultura del ocio ha convertido las tradicionales áreas rurales en espacios oferentes de servicios (turísticos, recreacionales, de segunda residencia, etc.), en vez de áreas caracterizadas por ser demandantes de los mismos, dadas sus carencias estructurales.

Pero más en el fondo, la generalización de la tecnología más moderna (micro-electrónica, informática, etc.) ha representado una remodelación sustancial del proceso productivo que ha reencontrado en la *pequeña escala* nuevos horizontes de desarrollo económico. Frente a la concentración en grandes unidades de producción, que caracterizó épocas anteriores<sup>36</sup>, en la actualidad el crecimiento económico se encuentra radicado en estructuras más flexibles y descentralizadas. Como ha indicado BARRAS (1987):

«Esas tendencias han creado ya una progresiva descentralización de la actividad manufacturera, basada en el establecimiento de pequeñas unidades de producción en áreas rurales y pequeñas ciudades (...) La expansión de las industrias electrónicas basadas en las redes de servicios, inevitablemente impulsarán con más fuerza el proceso hacia la desurbanización. Los nuevos servicios interactivos soportados por la red cambiarán asimismo el escenario de prestación del servicio del lugar de producción (p.e. el banco) al de consumo (p.e. el hogar, la empresa), debilitando la necesidad de proximidad espacial entre productores y consumidores, y modificando todavía más el balance a favor de las preferencias de los hogares en vez de las empresas».

Como indica Castells estamos ante la irrupción «del *espacio de los flujos*, que viene a reemplazar al *espacio de los lugares* (...) El nuevo espacio industrial y la nueva economía de servicios organiza sus operaciones

<sup>36</sup> El ejemplo de la SEAT sería un buen referente para el caso de Barcelona. De una única empresa de cerca de 25.000

empleos se ha convertido en una red de empresas, filiales y suministradoras, distribuidas en un territorio mucho más amplio.

alrededor de las dinámicas de las unidades generadoras de información» CASTELLS (1989). En este contexto el espacio de las redes de información tiende a sustituir al espacio tradicional, tal como históricamente habíamos heredado. Nos encontramos ante una nueva lógica espacial. «Esa lógica espacial se caracteriza por la dominación del espacio de los flujos, estructurando en circuitos electrónicos que ligan entre sí, globalmente, nodos estratégicos de producción y gestión» BORJA. & al (1997).

Como hemos visto previamente el razonamiento anterior ha llevado a algunos autores a poner en duda no sólo el concepto históricamente heredado de ciudad, sino la noción misma. Como ha indicado BERRY (1995):

«Los centros de actividad y las zonas residenciales están relacionados por redes de flujos que han convertido las viejas distinciones entre campo/ciudad, áreas metropolitanas / no metropolitanas y centro / suburbio en obsoletas».

Para Berry esas nuevas redes se basan en los hogares no en el trabajo («*home-based, not work based*»).

«Cada red individual basada en el hogar es única (...). Lo que provee una estructura común a las redes de hogares es la información que la familia recibe de los *mass-media*», de ahí que pueda hablarse de *comunidades informáticas*, las cuales no serían otra cosa que «el sustituto moderno del concepto tradicional de metrópoli o ciudad. (...) La capacidad de la red de transferir información entre cualquier conjunto de localizaciones económicas y residenciales creará más oportunidades de trabajo móvil para los grupos sociales más cualificados, así como estructuras más flexibles de trabajo con un componente mayor de empleo en el hogar».

Para dichos autores la ciudad de la información sustituiría a la ciudad física en la época de la difusión de la urbanización y de la globalización de la economía. Las

comunidades de la información serían así la fase ulterior del desarrollo «urbano»<sup>37</sup>.

A pesar de que tales reflexiones tienen sin duda una base objetiva, parece evidente que la «ciudad de la información» no ha sustituido todavía, ni es seguro que lo haga en el futuro, la «ciudad físico-funcional» en que hasta ahora hemos habitado<sup>38</sup>. La actividad humana, si bien se extiende por todo el planeta, se concentra en el lugar físico donde se reside y trabaja de forma habitual. Esa extensión planetaria del ecosistema humano no significa la negación de lo «local». *El «espacio de los lugares» continúa teniendo un rol fundamental*. El ecosistema básico continúa siendo el marco espacial donde se materializan la mayor parte de las relaciones de intercambio matérico, energético e informativo. De ahí que pueda hablarse todavía (y probablemente en el futuro) de *ecosistema urbano*. Sin embargo, y como se ha reiterado en esta ponencia, el ecosistema urbano ahora, más que nunca, carece de frontera: se extiende por la práctica totalidad del espacio emergido del planeta.

Esa ausencia de frontera determina que el ecosistema urbano tan sólo pueda ser definido, delimitado, en función del *gradiente de «urbanización»*<sup>39</sup>. Gradiente de intensidad de edificación, de extensión e influjo de las infraestructuras de comunicación; gradiente de actividad y estructura económica, de movilidad de mercancías y de personas; gradiente, en suma, de artificialización del medio, así como de impacto ecológico.

La noción de gradiente, de «campo», nos conduce de forma inevitable a la sustitución del concepto «ciudad» por el de «*(eco)sistema urbano*». La ciudad es hoy, cómo se ha indicado, un sistema abierto, que intercambia materia, energía e información con el medio en el que se inserta.

La Teoría General de Sistemas, desarrollada en el curso de los últimos decenios, nos ha enseñado como abordar el análisis de sistemas complejos como los ecosistemas urbanos. En particular nos ha mostrado que la definición y delimitación del

<sup>37</sup> De ahí que BERRY (1995) defienda una transformación radical del concepto (estadístico) de área metropolitana, sustituyéndolo por las «*communication regions*», o «*media-markets*». *Regions* o mercados informativos en cuyo interior deberían establecerse «*primary metropolitan zones*» (o «*labour markets*»), así como «*non metropolitan community areas*».

<sup>38</sup> De ahí que algunos autores, especialmente en el área económica, utilicen el término «glocal» para referirse a la síntesis local-global en la que actualmente tiene lugar la actividad humana.

<sup>39</sup> Utilizo aquí el término «urbanización» como sinónimo no tanto de estructura física (viales, infraestructuras, etc.) sino de *relación físico-funcional compleja*.

sistema, con relación a su entorno, es un elemento intrínsecamente arbitrario, dependiente tan sólo de la escala de resolución del análisis, en tanto en cuanto «sistema» y «entorno» forman parte de una única realidad.

La clave, por tanto, se encuentra en determinar el grado de definición, la *escala*, del análisis propuesto. En este sentido nuestro grupo de investigación ha propuesto distinguir tres escalas diferenciadas<sup>40</sup>:

La escala *local*, basada en las interacciones fuertes existentes entre núcleos de población próximos. Sistemas locales que, independientemente de las divisiones administrativas (municipios), representan el componente básico del sistema urbano.

La escala intermedia, *urbano-metropolitana*, que permite reconocer las áreas metropolitanas y micropolitanas, así como, en general, los sistemas urbanos que estructuran el territorio al nivel regional.

La gran escala, la cual capacita la delimitación de las *regiones* (independientemente de las divisiones administrativas de este carácter). Sistemas regionales (o subregionales) que, estructurados a partir de una red de sistemas urbanos específica, permiten una interpretación global del espacio.

Aclarada la condición de «no frontera» y como la aproximación sistémica permite resolver dicho problema, permanece el interrogante acerca de si es posible determinar una *metodología única* de delimitación del ecosistema urbano. Por todo lo dicho anteriormente cabe reiterar que todo intento de integrar en un único discurso el conjunto de flujos matéricos, energéticos e informativos del sistema está condenado al fracaso. Intercambiamos materia, energía e información con el mundo entero. Dicho intercambio tiene, por supuesto, un diverso grado de intensidad en función a la naturaleza del flujo analizado; y podríamos, por tanto, definir un gradiente específico para cada tipo de flujo «sistema / entorno». Sin embargo la diversa geometría de cada uno de dichos flujos imposibilita epistemológicamente delimitar de manera única e indiscutida el sistema urbano:

habrá tantos *hinterlands* como elementos de análisis.

Sin embargo, si bien no es posible determinar un procedimiento único de delimitación, si es probable pueda establecerse una *metodología principal*, mejor que las restantes alternativas. Creemos que dicha metodología debe basarse no tanto de los componentes materiales, energéticos e informativos consumidos y generados por el sistema sino en la *movilidad de las personas* que lo integran.

Por supuesto que tampoco la movilidad humana tiene, en la actualidad, límites<sup>41</sup>. Sin embargo en este caso, y a diferencia de todo otro intento ecosistémico de delimitación, son los propios elementos constituyentes del sistema<sup>42</sup> los que, intrínsecamente, lo conforman.

La elevada inercia que caracteriza la movilidad humana (a diferencia de la, relativamente reducida inercia del intercambio matérico, energético y, sobre todo, informativo) permite, a su vez, definir con relativa precisión, y a pesar de la progresiva mejora de las comunicaciones, el ámbito del ecosistema urbano. Dicha delimitación, por supuesto, debe basarse en las nociones antes enunciadas de gradiente y nivel de resolución, pero permite incorporar un elemento absolutamente crucial en todo intento de definición (relativamente) precisa del ámbito espacial urbano: la posible existencia de un «cambio de estado» en la naturaleza de la movilidad urbana.

Dicho «cambio de estado» puede introducirse al hilo de la denominada *movilidad de base diaria*. Existe un «cambio cualitativo» entre la movilidad de base diaria, estrechamente vinculada a motivos de trabajo y estudio, y el resto de la movilidad humana (de base semanal, de vacaciones, o, simplemente, de carácter aleatorio), de ahí que represente la clave para el análisis riguroso del ámbito físico principal del ecosistema urbano.

Podemos, por tanto, definir y delimitar la «ciudad». Y en esa definición y delimitación ocupa un rol prominente la movilidad humana de base diaria.

<sup>40</sup> Para una introducción a dicho análisis sistémico, véase ROCA. (1999).

<sup>41</sup> Naturalmente si tiene, dicha movilidad, límites (históricos): la superficie del planeta, algunos centenares de metros bajo el nivel del mar, y algunos miles de km por encima del mismo.

<sup>42</sup> Los elementos constituyentes del ecosistema humano son los humanos, no los artefactos materiales, energéticos o informativos que éstos producen o consumen.

#### 4. RETOS FUTUROS

El objeto principal de este trabajo ha consistido en preguntarse acerca de sí, en la época de la difusión de la urbanización, es posible definir, reconocer y delimitar la «ciudad». Hemos anunciado como un segmento muy cualificado de los pensadores urbanos ha decretado la *disolución del concepto ciudad* y afirmado el carácter «sin confines» de las formaciones territoriales contemporáneas. En este contexto, en la era de la extensión universal de las redes de urbanización e información, nociones como campo y ciudad, centro y periferia, e incluso áreas metropolitanas y no metropolitanas, dejarían de tener vigencia.

Hemos visto la crisis sucesiva de las distintas metodologías de delimitación. Los *criterios* estrictamente *físicos* (continuos urbanizados o edificados), propios de la ciudad «cerrada», fortificada, y aún de la ciudad resultante de la revolución industrial, caracterizada por el crecimiento en «mancha de aceite», han dejado de tener sentido en la fase de la suburbanización, del crecimiento disperso y arracimado. Los métodos basados en *criterios demográficos* (densidad) y de *carácter socioeconómico* (predominio de las actividades «urbanas») han entrado también en crisis al diluirse la población urbana en el entorno antes caracterizado como rural, y devenir obsoletas las viejas divisiones de la estructura económica según sectores de actividad: las profesiones «urbanas» (industria, servicios,...) son hoy dominantes en prácticamente todos los rincones del territorio.

Por su parte las *delimitaciones funcionales*, si bien han tenido desde los años 50 una extraordinaria difusión, han venido a experimentar crecientes reproches, especialmente debido a su carácter «reduccionista» (al priorizar exclusivamente la relación residencia / trabajo), hasta el punto de ir cediendo en su empuje desde inicios de los 80 y, sobre todo, los 90. Frente a ellas se han propuesto *soluciones «holísticas»*, enraizadas en la concepción de ciudad en cuanto ecosistema urbano que intercambia materia, energía e información con su entorno. Sin embargo, a pesar del consenso existente acerca del nuevo paradigma eco-sistémico, ningún avance significativo parece haberse producido en este terreno.

El debate en torno a las metodologías de delimitación evidencia la crisis irreversible del viejo y caduco (aunque tan querido por nosotros) concepto de ciudad, entendido como entidad física, arquitectónica, reconocible. Frente al mismo hemos propuesto la noción de *(eco)sistema urbano*. Hemos postulado la *condición de no frontera* de las actuales formaciones urbanas: no sólo las redes de urbanización se extienden sobre la totalidad del territorio; además no existen límites, en la actualidad, al intercambio de materia, energía e información, incluso a escala planetaria. Siguiendo a Margalef, se ha producido una auténtica inversión en la topología del paisaje: lo «urbano» abarca (como mínimo en el mundo desarrollado) la práctica totalidad del territorio, representando lo «rural», o lo «natural», islas en el océano de la «urbanidad».

La aplicación de la teoría de sistemas al análisis urbano y territorial sitúa en un nuevo marco la cuestión de definir, reconocer y delimitar la ciudad. Se trata, en este contexto, de determinar la *metodología de análisis* del fenómeno urbano, así como de establecer el *grado de definición* (o de resolución) del mismo. En una aproximación eco-sistémica hemos propuesto, a pesar del auge irreversible de la sociedad de la información, el criterio de la *movilidad humana de base diaria* como elemento principal de análisis (aceptando la movilidad laboral obligada de base diaria como un mal menor, en cuanto única fuente de información fiable). En cuanto al grado de resolución, o escala del análisis, se han propuesto tres niveles de relación territorial: *local*, o de pequeña escala, *metropolitana*, o de escala intermedia, y *regional*, o de gran escala. El nivel local nos informaría de las interacciones fundamentales del sistema entre núcleos vecinos, o más o menos cercanos. La escala intermedia aportaría interacciones más complejas y de largo alcance, destacando entre ellas las de carácter metropolitano (aunque no limitadas a éstas). Y, finalmente, la escala regional debería permitirnos la lectura del territorio según sus componentes estructurantes básicos.

A nuestro juicio la sustitución del viejo concepto físico / arquitectónico de «ciudad» por la noción de ecosistema urbano no margina sino que vuelve a poner en primer plano las

metodologías y análisis basados en criterios funcionales. La prioridad de la movilidad humana sobre el resto de flujos matéricos, energéticos e inmateriales, permite reivindicar la plena vigencia y validez de los enormes esfuerzos invertidos en este campo en las últimas cuatro o cinco décadas.

Dichos estudios funcionales de delimitación han puesto de relieve dos aproximaciones fundamentales. Las emparentadas con las SMA y los DUS, las cuales han situado en el *valor de atracción*<sup>43</sup> el centro de su atención, y que aparecen como un instrumento eficaz para analizar y comprender las *relaciones de tipo jerárquico* que caracterizan las áreas metropolitanas, uni o multipolares. Y las vinculadas con los LLM, que han puesto el acento en el *valor de relación*<sup>44</sup>, concepto que permite analizar interacciones más sutiles y profundas, como las que caracterizan las redes equipotenciales y difusas.

Ambos conceptos mantienen hoy plena vigencia e interés. Sin embargo prácticamente ningún esfuerzo riguroso se ha desplegado en intentar integrarlas en un único marco de pensamiento. Ésta ha pretendido ser la modesta y limitada aportación realizada por nuestro equipo de investigación en el campo de la definición y delimitación del sistema urbano<sup>45</sup>: *integrar en un modelo común los valores de atracción y relación*. Integración que debería permitir analizar de forma unificada las relaciones jerárquicas (uni o multipolares) y difuso-reticulares que caracterizan los sistemas urbanos y territoriales.

Dicho modelo ha permitido la construcción de un *valor conjunto de atracción y relación* (VCAR), así como de una metodología gráfica e iterativa de análisis que, creemos, permite avanzar en el objetivo último propuesto: construir una teoría general e integrada de análisis y delimitación del sistema urbano y territorial.

Sin embargo ese esfuerzo integrador de las distintas fuerzas cohesionadoras del

(eco)sistema urbano deja un mal sabor de boca en el investigador exigente: las delimitaciones resultantes del modelo propuesto, si bien permiten analizar de forma rigurosa y conjunta ambos componentes, *pierden algún tipo de información* respecto a cada uno de los modelos segmentados de atracción e interacción.

Desde luego que una parte de esa pérdida puede deberse a la forma concreta (de carácter aditivo) del modelo propuesto, así como de la normalización realizada (estática o dinámica). Sin embargo creemos que hay algo más profundo e intrínsecamente irreducible en el problema detectado. Parece como si cuanto mayor resolución pretendemos en un aspecto (por ejemplo: el componente «interacción»), menor definición obtenemos en el otro (el componente «atracción»). Esto es, que no podemos obtener una única delimitación óptima, sino una familia de ellas, dependiendo del «peso» (o «nivel de resolución») otorgado a cada factor.

Es, ciertamente, como si nos encontrásemos ante un *principio de incertidumbre* aplicado al análisis territorial y urbano. Así como en física cuántica Heisenberg demostró que no es posible una completa y simultánea determinación del momento y la posición, sino que la «información» respecto a uno determina incertidumbre (o desconocimiento intrínseco) ante el otro, nuestro principio de incertidumbre postularía algo parecido: podemos conocer plenamente los efectos del valor de atracción o del valor de interacción, pero no de forma simultánea. Un pleno conocimiento de uno de ellos comporta la casi total incertidumbre respecto al otro componente. Y cualquier fórmula integradora, incluso ante cualquier tipo de normalización, representa algún tipo de pérdida de información. Nos encontramos, parece, ante un *límite intrínseco del conocimiento*, urbano y territorial en este caso.

<sup>43</sup> El valor de atracción (VA) puede ser definido como la probabilidad (o frecuencia relativa) de un residente en el municipio o zona *i* a desplazarse a trabajar al municipio o zona *j*:

$$VA = f_{ij} / POR_j$$

<sup>44</sup> La forma original del valor de relación (VR), debida a Smart (1974), ponderaba la suma de los cuadrados de los flujos *ij* y *ji* por las «masas que no se mueven» de las zonas *i* y *j* (los «residents working locally», RWL):

VR «de Smart» =  $(f_{ij}^2 + f_{ji}^2) / (RWL_i \times RWL_j)$   
Se debe a COOMBES (1986) la generalización de la fórmula en la que las «masas» corresponden a la POR *i* los LTL de las zonas emisoras y receptoras:

VR «de Coombes» =  $f_{ij}^2 / (POR_i \times LM_j) + f_{ji}^2 / (POR_j \times LTL_i)$   
<sup>45</sup> Para mayor detalle véase ROCA *et al.* (1997), CLUSA & ROCA (1997), ROCA & CLUSA (1999) y ROCA, (1999).

Si dicha hipótesis es cierta, el resultado de este trabajo sería ciertamente paradójico. Iniciamos la ponencia indicando nuestra convicción de que, a pesar de los procesos de difusión, era posible definir, reconocer y delimitar la «ciudad». Para ello tuvimos que sustituir la noción tradicional de ciudad por la de ecosistema urbano, y cambiar una visión estática y cerrada de la delimitación urbana

por una concepción dinámica, dependiente de la escala o nivel de resolución. Sin embargo al concluirlo nos encontramos ante una frontera ciertamente no esperada ni deseada por nosotros. Una frontera epistemológica. Creíamos que era posible, científicamente, delimitar el sistema urbano y al final nos encontramos con que, tal vez, la delimitación de la «ciudad» sea un empeño imposible. ¿O no?

## BIBLIOGRAFÍA

- ASCHER, F. (1995): *Metápolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob Paris.
- BAUER, G. & J. M. ROUX, (1976): *La rurbanization, ou la ville éparpillée*. Ed. du Seuil. París.
- BARRAS, R. (1987): «Technical Change in the Urban Development Cycle», *Urban Studies*, 24.
- BERG, L VAN DEN (1982): *Urban Europa. A study of Urban Growth and Decline*. Pergamon, Oxford.
- BERRY, B. (1976): «The Counterurbanization Process: Urban American since 1970» en B.J. L Berry, (ed): *Urbanization and Counterurbanization*, Sage, Beverly Hills,.
- BERRY, B. J. L. (1973): *Growth Centers in the American Urban System*. Ballinger. Cambridge, Massachussets.
- (1995): «Capturing evolving realities: Statistical areas for the American future» en D. C. DAHMANN & J. D FITSIMMONS, (ed) (1995): *Metropolitan and non Metropolitan Areas: New Approaches to Geographical Delimitation*, Population Division US Bureau of the Census Washington DC.
- & P. G. GOHENN, & H. GOLDSTEIN (1968): *Metropolitan Area Definition: A Re-evaluation of Concept and Statistical Practice*, Bureau of the Census Washington D.C.
- BOGUE, D. J. (1949): *The Structure of the Metropolitan Community*, Horace H. Rackham School of Graduates Studies Ann Arbor.
- BORJA, J. & M. CASTELLS (1997): «Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información», Santillana S.A. Taurus Madrid.
- BUREAU OF THE BUDGET (1964): *Standard Metropolitan Statistical Areas*, Government Printing Office Washington DC.
- (1990): «Official Standards for Metropolitan Areas», *Federal Register*, 30 de marzo de 1990
- BUREAU OF THE CENSUS (1942): *Sixteenth Census of the United States: 1940*, US Government Printing Office Washington DC.
- (1990): «Urbanized Areas for the 1990 Census. Final Criteria», *Federal Register*, Vol. 55, 204.
- CAFIERO, S. & A. BUSCA (1970): *Lo sviluppo metropolitano italiano*, Giuffré Milano.
- CASADO, J. M. (1995): *Mercados laborales locales: de la experiencia británica al caso español*, Jornadas de Economía Laboral, Alcalá de Henares, junio 1995.
- CASTELLS, M. (1989): *The Informational City*, Basic Blackwell Oxford.
- CHESHIRE, P. C. (1995): «A New Fase of Urban Development in Western Europe. The Evidence for the '1980's», en *Urban Studies*, Vol. 32, 7.
- & D. G. HAY (1986): «The Development of the European Urban System. 1971-1981» en EWERS, H. J & J. B. GODDARD, & H. MATZERATH, (ed) (1986): *The Future of the Metropolis: Economic Aspects*, de Gruyer Berlín.
- D. G. HAY (1989): *Urban Problems in Western Europe*, Unwin Hyman London.
- & G. CARONARO (1986): *Urban Problems in Europe*, European Commission Luxembourg.
- & N. BEVAN (1988): *Urban Problems and Regional Policy in the European Community: analysis and recomendations for Community action*, European Commission Luxembourg.
- CLUSA, J. & J. ROCA (1997): «El canvi d'escala de la ciutat metropolitana», *Revista Econòmica de Catalunya*, 33.
- CLUSA, J. & A. RODRÍGUEZ-BACHILLER, (1995): «Els mercats de treball a Catalunya al final de la crisi econòmica del període 1975-1984», en PALACIOS, G. (ed) *Els mercats de treball de Catalunya. 1981, 1986, 1991*. Generalitat de Catalunya.
- CNR (1973): *El mercato edilizio delle abitazioni nelle aree di sviluppo urbano in Italia: Situazione attuale e previsioni. Programma di ricerca su l'industrializzazione nell'edilizia*, Adelphi Milano.

- COOMBES, M. & A. E. GREEN, & S. OPENSHAW (1986): «An efficient algorithm to generate official statistical reporting areas: the case of tue 1984 Travel-To-Work Areas revision in Britain», *Journal of the Operational Research Society*, vol 37, 10.
- DEMATTEIS, G. (1990): «Modelli urbani a rete. Considerazioni preliminari», en CURTI, F. & MAPPI, L. (ed) *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, Franco Angeli Milano.
- (1991): «Sistema locali nucleari e sistema a rete. Un contributo geografico all'interpretazioni delle dinamiche urbana», en BERTUGLIA, C. & LA BELLA, A. (ed) *I sistema urbani*, Franco Angeli Milano.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT (1976): *British Cities: Urban Population and Employment Trends. 1951-1971*. DUE Research Report, Department of the Environment London.
- DEZERT, B. & A. METTON, & J. STEINBERG (1991): *La periurbanization en France*. Sedes Paris.
- DREWETT, R. & J. GODDARD, & N. SPENCE, (1976): «Urban Britain: Beyond Containment», en BERRY, B. J. L. (1976): *Op. Cit.*
- EUROSTAT (1992): Study of Employment Zones. Regional Statistics and Accounts, Eurostat Luxembourg.
- FISHER, M. M. & P. NIJKAMP, (1988): «Tendencias actuales de los mercados de trabajo regionales: una comparación internacional», *Revista de Economía Española*, 35.
- FISHMAN, R. (1990): «America's New City», *The Wilson Quaterly*, 14
- FOX, K. A. & K. T. KUMAR, (1965): «The Functional Economic Area: Delimitation and Implication for Economic Analysis and Policy», *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 15.
- FRIEDMANN, J (1968): «The Urban Field as Human Habitat», en BOURNE, L. S. & SIMMONS, J. W. (ed) *Systems of Cities*. Oxford University Press, New York.
- & J. MILLER (1965): «The Urban Field», *Journal of the American Institute of Planners*, 31.
- GEMACA (Group for European Metropolitan Area Comparative Analysis) (1996): *Les Régions Metropoles de l'Europe du Nord-Ouest; limites géographiques et structures économiques*, LAURIF-GEMACA Paris.
- GIBBS, J. P. & L. E. SCHNORE (1961): «Metropolitan Growth: An International Study», *American Journal of Sociology*, vol. 66.
- HALL, P. (1966): *The World Cities*, World University Press London and New York.
- & D. G. HAY (1980): *Growth Centers in the European Urban System*, Heinemann London.
- HARVEY, D. (1996): «Cities or urbanization?, en City. Analysis of Urban Trends Culture, Theory, Policy Action, 1-2
- HAWLEY, A. H. (1956): *The Changing Shape of Metropolitan America*, The Free Press New York.
- INDOVINA, F. et alt. (1990): *La città difusa*, Daest Venezia.
- INTERNATIONAL URBAN RESEARCH (1959): *The world's metropolitan areas*, University of California Press Los Angeles.
- LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (1974): *Standard Metropolitan Labour Areas and Metropolitan Economic Labour Areas*. Urban Change Project, London School of Economics London.
- MARGALEF, R. (1999): *La Inversión Topológica del Paisaje*, Conferencia Inaugural del Master de Medio Ambiente Urbano y Sostenibilidad, Universidad Politécnica de Catalunya, Centro de Política de Suelo y Valoraciones.
- NELLO, O (1998): «Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa», en F. MONCLÚS, (ed) (1998): *La ciudad Dispersa*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- NETWORK ON URBAN RESEARCH IN THE EUROPEAN UNION (1994): *Atlas of Agglomerations in the European Union*, NUREC Duisburg.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1999): «Recommendations From the Metropolitan Areas Standards Review Committee to the Office of Management and Budget Concerning Changes to the Standards for Defining Metropolitan Areas». *Federal Register*, 20 de octubre.
- (2000): «Final Report and Recommendations From the Metropolitan Areas Committee to the Office of Management and Budget Concerning Changes to the Standards for Defining Metropolitan Areas». *Federal Register*, 22 de agosto.
- PORTAS, N. & A. DOMINGUES, (1998): «La Región Atlántica Norte de Portugal: ¿Metrópolis o metápolis?», en MONCLÚS, F. J. (ed) *Op. Cit.*
- PUMAIN, D. & T. SAIN-JULIAN, (1992): *Le concept statistique de la ville en Europe*, Office des

- Publications Officielles des Communautés Européennes Luxembourg.
- ROCA, J. (1999): «El valor de relació. Abast i límits com a instrument de delimitació dels sistemes urbans». Ponencia presentada en el *III Seminari sobre Anàlisi dels Sistemes Urbans*, CPSV-UPC, noviembre.
- & J. CLUSA, (1999): «Evolució de l'Estructura Urbana de Catalunya», *Nota d'Economia*, 64.
- & E. DÍAZ, & J. CLUSA, (1997): *La Delimitación de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*, Centre de Política de Sòl i Valoracions Barcelona.
- SFORZI, F. (1991): «La delimitazioni dei sistemi urbani: definizione, concetti e metodi», en Bertuglia & La Bella (ed).
- SMART, M. W. (1974): «Labour Market Areas: Uses and Definitions», en *Progress in Planning*, 2, part 4.

# Una panorámica sobre el crecimiento de las ciudades: aportaciones más recientes en el campo de la economía

Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ & María Ángeles ORTEGA ALMÓN

Profesor Titular de Universidad. & Profesora Asociada de Universidad. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Granada

**RESUMEN:** El principal objetivo de este trabajo es llegar al conocimiento del estado actual de la economía urbana, en su intento de explicar la tendencia hacia la concentración de las actividades y la población en grandes núcleos urbanos. Para explicar los procesos de aglomeración, así como el freno al crecimiento de las grandes ciudades, se sintetizan teorías ya consolidadas con nuevas aportaciones, tomando en consideración tanto las fuerzas del mercado como la posible intervención de los distintos niveles de la administración pública. Igualmente, se pasa una revisión a la investigación empírica más significativa de la última década, advirtiendo como tendencia más relevante la explicación de los procesos de aglomeración a través de las economías externas dinámicas y de los niveles de capital humano existentes en la ciudad en un momento dado.

La revisión hecha permite concluir que a la economía urbana todavía le queda mucho por avanzar en la especificación de modelos explicativos del crecimiento de las ciudades, sugiriendo, entre otros aspectos, la oportunidad de complementar la visión económica con aportaciones procedentes de otras ramas del conocimiento, como la historia o la sociología. Igualmente se concluye sobre la oportunidad de hacer estudios que permitan dar a conocer a la administración local los patrones de crecimiento vinculados a su ciudad, ya que ello permitiría contar con un marco más adecuado para la adopción de medidas que promuevan el crecimiento.

Descriptores: Economía urbana. Crecimiento de ciudades. Externalidades. Concentración.

## I. INTRODUCCIÓN

Dentro del campo de la economía urbana, una todavía reciente línea de investigación estudia los factores que hay detrás del fenómeno de aglomeración en el intento de dar respuesta al por qué de la concentración espacial de la población y la actividad económica, frente a la alternativa de que la población se disemine por todo el espacio creando un tupido entramado de ciudades de tamaño similar. En suma, la economía urbana intenta esclarecer un componente consustancial al desarrollo económico del siglo pasado, como ha sido la *concentración de la actividad económica* y de

la población en torno a grandes núcleos urbanos, fenómeno que, por otro lado, ha llevado implícito el estancamiento e incluso la regresión de otras ciudades.

Según MILLS & *al* (1984), en países donde las decisiones económicas son fundamentalmente privadas, el tamaño de la mayoría de las áreas urbanas está determinado de modo primordial por las fuerzas del mercado. No obstante, aun asumiendo que, en esencia, los usos del suelo urbano vienen condicionados por decisiones atribuibles a empresas y residentes, no puede obviarse que en este aspecto son influyentes ciertas políticas adoptadas por la administración pública, tanto las desarrolladas a nivel central y autonómico, como las atribuibles al gobierno local.

Siguiendo a HARVEY (1996), las empresas ocupan establecimientos, oficinas e industrias teniendo que decidir en ocasiones si amplían el negocio y, por tanto, si se desplazan o redimensionan en el sitio existente. Además, hay que tener en cuenta que en una economía dinámica nuevas empresas toman determinaciones acerca de dónde ubicarse. De modo similar, los residentes toman decisiones acerca de dónde vivir, de manera que si muchas personas se mueven en el mismo sentido quedará afectado el carácter del uso de la tierra urbana. Finalmente, las autoridades públicas influyen en el uso de la tierra y el crecimiento de las ciudades a través de medidas que afectan a la ordenación del territorio —principalmente determinadas por la realización de infraestructuras de transporte y comunicaciones—, mediante las prestaciones de ciertos servicios, y como consecuencia del diseño y posterior desarrollo del planeamiento urbano, competencia esta última de la administración local.

El objetivo principal que subyace a la realización de este trabajo reside en contar con una *revisión literaria centrada en las últimas aportaciones explicativas del crecimiento* y el tamaño de las ciudades, esfuerzo que permitirá tener conocimiento de los avances conseguidos en el tema, así como de las cuestiones todavía pendientes para futuras investigaciones. Con estas miras, en el segundo apartado se hará un recorrido por las principales *causas económicas que explican el fenómeno de la aglomeración urbana*. En todo caso cabe subrayar que no se trata de enumerar simplemente cuáles son los factores de localización de empresas y residentes, sino de señalar aquéllos que además explican los fenómenos de *aglomeración y crecimiento de las ciudades*, frontera la mayoría de las veces difusa y no carente de ambigüedad. En el tercer apartado, se expondrán algunas de las razones que permiten entender por qué no se da en la realidad un caso de concentración extrema, planteando entonces factores que explican el freno a la expansión de las grandes ciudades, y factores *que favorecen la*

*dispersión*. En el cuarto apartado será objeto de análisis el papel desempeñado por la administración pública, poniendo énfasis, como factor vinculante del crecimiento, en las decisiones orientadas a atraer las actividades empresariales generadoras de economías de aglomeración. En el quinto epígrafe se hará una revisión de algunos de los trabajos empíricos que muestran la tendencia investigadora de la última década, teniendo la oportunidad, aunque tan solo sea brevemente, de hacer un comentario sobre los resultados de los trabajos seleccionados. Finalmente, se dedicará un apartado a hacer una breve síntesis y a exponer algunas reflexiones, a juicio de quienes suscriben, de interés para tener en cuenta en futuros trabajos.

## 2. APORTACIONES DE LA ECONOMÍA URBANA EXPLICATIVAS DE LOS FENÓMENOS DE CONCENTRACIÓN

Aun siendo la economía urbana una disciplina de reciente nacimiento, si bien se está lejos de una fundamentación sin fisuras, puede hablarse de la existencia de una considerable aportación tanto teórica como empírica. En el ámbito de la teoría económica se ha enfatizado en explicar el fenómeno desde el lado de la oferta, considerando, básicamente, que la formación y el desarrollo de las ciudades se explica a través de los procesos de concentración de las actividades económicas. En esencia, las causas explicativas de la aglomeración industrial se hacen extensivas para justificar la atracción de los trabajadores y, más genéricamente, el aumento de la población en las ciudades. Con independencia del escenario económico planteado a nivel teórico, la existencia de economías externas, los rendimientos crecientes, y las decisiones tomadas dentro del mercado de trabajo, son reconocidas como principales causantes económicas del crecimiento de las urbes<sup>1</sup>.

En el ámbito de las economías externas, siguiendo a GLASER, & *al.* (1992) podría

<sup>1</sup> En el trabajo de ARGÜELLES (1997) se muestra una relación exhaustiva de los factores determinantes de la localización empresarial, que permiten explicar los procesos de concentración y dispersión industrial. Los distintos factores quedan agrupados en factores de

coste, por su carácter estratégico, economías de aglomeración, factores de mercado, ayudas oficiales y circunstancias personales de vinculación a la zona. Un estudio centrado en el caso español es el de GALÁN, & *al.* (1998).

establecerse una primera división entre modelos basados en economías externas dinámicas y modelos basados en externalidades estáticas. Las primeras tienen carácter irreversible y se asocian con los desbordamientos de conocimientos tecnológicos y de otro tipo que promueven un aumento permanente en la eficiencia de las empresas, mientras que las de carácter estático dejan de tener efecto al desaparecer la fuente que las origina (CALLEJÓN & COSTA, 1995). Cabe decir que la proximidad geográfica es importante para el desarrollo de las economías externas, de modo que la ciudad se considera como el área donde hay una mayor probabilidad para su aparición y posterior expansión, frente a los escenarios regional y nacional. La explicación se encuentra en que la mayor cercanía entre empresas al nivel de ciudad facilita la cooperación explícita, puesto que es en este ámbito donde es más susceptible propiciar contactos personales que estimulen la confianza recíproca (HANSEN, 1992).

Un primer caso de externalidades dinámicas es el que se conoce como tipo MAR (Marshall-Arrow-Romer), que hace alusión a los efectos de desbordamiento del conocimiento que se da entre las distintas empresas pertenecientes a un mismo sector. A MARSHALL (1890) se le atribuye la primera aplicación en el ámbito de las ciudades; a ARROW (1962) la formalización teórica a través del *'learning by doing'*; y a ROMER (1986) su reciente e influyente defensa. Esta teoría predice que los niveles de crecimiento de la actividad y, por tanto, de la ciudad tienden a ser más intensos en situaciones de monopolio local, ya que es en este caso donde se restringe el flujo sin contraprestación de ideas a otras empresas, lo que, en definitiva, permitiría al agente innovador la internalización de una mayor porción de los beneficios asociados a los nuevos descubrimientos.

Igualmente, para PORTER (1990) los efectos de desbordamiento del conocimiento en industrias que presentan una alta concentración geográfica contribuyen de modo positivo al crecimiento. No obstante, a diferencia del caso anterior, se concluye que

es el marco de la competencia a nivel local, y no el monopolio, el que propicia el mayor desarrollo y la más rápida adopción del conocimiento. Es decir, se defiende que las externalidades son mayores en ciudades donde existe una elevada especialización en una determinada industria en la que además existe un alto grado de competencia entre las empresas del sector. Aunque la competencia reduce las ganancias del innovador, promueve la necesidad de realizar actividades de innovación, ya que aquellas empresas que no orienten parte de su esfuerzo al cambio tecnológico se verán desplazadas por las competidoras más propensas a la innovación.

Poniendo distancia con la visión precedente, JACOBS (1969) sostiene que las transferencias más importantes del conocimiento proceden de otros sectores industriales. En este otro contexto, al igual que Porter, Jacobs afirma que la competencia a nivel local favorece un mayor avance del conocimiento, así como una más rápida implementación del mismo.

Las teorías de Porter y los efectos tipo MAR predicen que la actividad industrial tiende hacia la especialización geográfica para absorber los efectos de desbordamiento de conocimiento entre empresas. Asimismo, predicen que los núcleos con alguna especialización industrial tienden a crecer más rápidamente, ya que las empresas próximas pueden aprender más unas de las otras que cuando las empresas se encuentran geográficamente aisladas. Por su parte, la teoría de Jacobs predice que las industrias localizadas en áreas que se caracterizan por una elevada diversificación industrial deben experimentar crecimientos más intensos.

En otro orden de ideas, las economías externas estáticas presentan una división general entre economías de localización y economías de urbanización. Son externalidades que explican, respectivamente, la especialización y la diversificación regional, así como la formación de las ciudades<sup>2</sup>, y están basadas en la existencia de eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante en las diversas fases que componen los procesos productivos. Es

<sup>2</sup> Para ahondar en la cuestión acerca de si las ciudades tienden a la especialización, a la diversificación, o bien hacia un sistema mixto de industrialización, entre la

especialización y la diversificación, pueden verse los trabajos de ABDEL-RAHMAN (1990a y b) y ABDEL-RAHMAN & al (1991 y 1993).

decir, reflejan las relaciones entre los agentes, teniendo en cuenta que las acciones de la empresa están orientadas tanto en función de los proveedores como en función de los mercados finales.

Las economías de localización guardan relación con la tendencia que pueden presentar las empresas de un mismo sector a concentrarse en determinadas áreas urbanas. Dentro de este tipo de economías, una razón que puede justificar la especialización urbana es la existencia de recursos naturales geográficamente localizados. La pretensión del productor de reducir los costes del transporte explicaría la implantación de las empresas de un mismo sector en determinadas áreas donde se concentre el recurso natural necesario para llevar a cabo el proceso productivo<sup>3</sup>.

Otra explicación vendría dada por el intento de ahorro en costes asociados al desplazamiento del productor con el fin del aprovisionamiento de los *input* intermedios (MARSHALL, 1890). Las empresas de un sector podrían tender a la concentración cerca de proveedores de la industria, con objeto de reducir los costes del abastecimiento, así como para asegurarse un mejor conocimiento de los mercados de factores. En este caso, amén de la concentración de empresas de un mismo sector, se estarían propiciando situaciones de integración vertical. Por su parte, los procesos de aglomeración en torno a un sector, y desde el punto de vista del mercado de trabajo, favorecerían la concentración de personal especializado, circunstancia que facilitaría la movilidad de los trabajadores de unas empresas a otras (HENDERSON, 1986, 1988).

Por lo que respecta a las economías de urbanización, que explican la diversificación de las actividades dentro de las ciudades, se arguye que las empresas tienden a localizarse en urbes donde se espera una elevada demanda del producto. Con este comportamiento se pretende reducir los costes asociados con el transporte del bien final entre productor y consumidor. La cercanía a los clientes reduce los costes del

transporte desde la empresa al mercado local (HIRSCHMAN, 1958). Según este tipo de modelos, cuando una industria crece, si aumentan las rentas del trabajo a nivel local y en suma la demanda, se estaría contribuyendo al surgimiento y crecimiento de empresas de otros sectores, las cuales harían un esfuerzo por ajustarse a la mayor demanda local. Se podría concluir entonces que las tasas de crecimiento de distintos sectores de actividad en una misma ciudad están correlacionadas.

Más recientemente, a raíz del trabajo pionero de KRUGMAN (1991a y b), se han desarrollado teorías tomando como referencia los mercados de competencia imperfecta en los que se reconoce la existencia de rendimientos crecientes con la escala, aspecto que favorecería la implantación de grandes empresas concentradas en unos pocos núcleos. Aplicado al ámbito urbano, este tipo de modelos concluye que las empresas pretenden abastecer a grandes mercados a partir de un gran establecimiento que se sitúa en el núcleo urbano con una mayor demanda local, siempre que los costes de transporte sean relativamente bajos. Una gran empresa, frente a centros menores distribuidos por los distintos mercados locales, permite la producción con menores costes fijos. Tomando este dato se puede concluir que la propensión a la creación de grandes empresas en unos pocos centros urbanos será mayor cuanto más desarrolladas estén las infraestructuras de comunicaciones y, por tanto, sea menos gravoso para la empresa asumir los costes de desplazamiento a los mercados finales.

En otro orden de ideas, una importante línea desarrollada a partir del influyente trabajo de LUCAS (1988) ha puesto el énfasis en la relación existente entre capital humano y crecimiento de las ciudades. Para Lucas, la existencia de muchas ciudades es evidencia de que hay importantes efectos de desbordamiento debidos al capital humano. En este caso, se defiende que el crecimiento económico depende en gran medida de la capacidad de absorción del conocimiento existente y

<sup>3</sup> Esta idea estaría relacionada con la tendencia de los historiadores a explicar el nacimiento de las ciudades a partir de la existencia de algún recurso natural localizado en una determinada área (CRONON, 1991). Al margen de la

localización de ciertos recursos, autores como ARTHUR (1990) o RAUCH (1993a), mantienen la importancia de ciertos acontecimientos históricos para el subsiguiente desarrollo de las ciudades.

de la creación de nuevo conocimiento, ambos procesos altamente relacionados con la formación de las personas. La consecuencia es clara; las ciudades que presentan una mayor proporción de individuos con una elevada formación tienden a crecer más rápidamente, lo que básicamente es debido a que los trabajadores más cualificados tienen mayor capacidad para aplicar el conocimiento y las técnicas existentes, así como una mayor probabilidad de éxito frente al descubrimiento de nuevos conocimientos. La importancia del capital humano en una ciudad es relevante, ya que los flujos de conocimiento entre distintas áreas geográficas tienen un coste. En suma, en el ámbito de la ciudad la mayor proximidad de las personas permite que el coste de transmisión de ideas y conocimientos sea menor. Además, ¿acaso no será más rápida y precisa la difusión del conocimiento en espacios pequeños que entre núcleos más distantes?

Para SIMON & al (1996), la gente de las ciudades se comunica, y la comunicación promueve la creación de nuevas ideas. Las ciudades donde la *'comunicación es un bien'* —lo que implica que la transmisión de información reporta una utilidad—, el crecimiento urbano es más rápido. En el mismo trabajo los autores sostienen que aunque las grandes ideas e innovaciones se desplacen traspasando las fronteras geográficas, las pequeñas ideas que promueven la utilidad práctica de las grandes tienen, normalmente, un carácter eminentemente local.

En un trabajo más reciente de SIMON & al (2002), los autores concluyen que las características de la industria existente en un área geográfica delimitada son determinantes del nivel de capital humano asociado. De modo que las ciudades que presentan una mayor especialización en producción de bienes y servicios intensivos en capital humano deberían crecer a un ritmo más intenso.

Otra vía para explicar la concentración en determinadas áreas urbanas, donde el crecimiento de la población se muestra más intenso, es a través del comportamiento de las personas cuya conducta queda sometida a las posibilidades que ofrece el mercado de

trabajo. En esta línea, DAVID & al (1990) mantienen que si la marcha de las empresas no está perfectamente correlacionada, la aglomeración espacial de la industria es ventajosa para los trabajadores desempleados, en el sentido de que un trabajador cualificado que pierda su puesto de trabajo tendrá mayores opciones para recolocarse con éxito en una gran ciudad frente a las opciones que pueda ofrecer una ciudad pequeña. Por tanto, la existencia de un número elevado de empresas reduce la posibilidad que tiene un trabajador de sufrir una situación de paro de larga duración. Este reducido riesgo beneficiará también a las empresas, ya que podrán incrementar la producción con trabajo especializado, reduciendo la prima de riesgo vinculada al salario.

ROSEN (1981) plantea las ventajas que las personas pueden obtener de los procesos de aglomeración a partir de la *Teoría de las Superestrellas*. Así, en la misma medida que el actor prefiere actuar para el gran público frente a la posibilidad de actuar ante un foro reducido, Rosen sugiere que el trabajador más altamente cualificado preferirá vivir en grandes ciudades, lo que implicará la posibilidad de obtener mayores ganancias.

Además, como ya ha sido comentado con anterioridad, la concentración de empresas de una misma industria atrae a trabajadores especializados del sector, los cuales tendrán una mayor probabilidad de encontrar el trabajo para el que están formados, así como menores costes personales asociados a un posible despido, ya que será más fácil el encuentro de un nuevo trabajo.

Sobre la cuestión habría que añadir que, si como sugiere Rauch (1993b), la concentración geográfica de capital humano explica las diferencias en los niveles de productividad y rentas, podría deducirse que las ciudades con niveles más elevados de capital humano suponen un foco de atracción para la población de otras ciudades. Áreas urbanas con un elevado porcentaje de trabajadores cualificados generan externalidades que atraen a la industria y a nuevos trabajadores que, además, tendrán un incentivo extra en invertir en su propia formación, de modo que se crea un escenario que tiende a retroalimentarse.

Una ventaja para los trabajadores en los grandes centros de actividad es que cuando existen muchos potenciales empleadores, se tiene un mayor poder de negociación (ROTEMBERG & *al*, 1990). Este hecho constituye un atractivo para la llegada de nuevos trabajadores y por tanto para impulsar la aglomeración. Habría que añadir que el poder de negociación aludido es importante para la eficiencia productiva, aspecto que también interesa a la propia empresa, ya que cuando los trabajadores perciben que podrán disfrutar de los beneficios de su inversión en capital humano, éstos invertirán más en su formación.

De otra parte, según RICHARDSON (1973, 1986), las economías de aglomeración también pueden dividirse en economías del hogar, economías de la actividad comercial y economías sociales. La distinción entre las dos primeras obedece a que las causas que dan lugar a la concentración de las personas pueden ser diferentes a las que tienden a concentrar a las empresas. Por su parte, las economías sociales hacen referencia, principalmente, a la existencia y eficiencia de los servicios públicos, que ejercen como fuerza de atracción tanto para empresas como para residentes. Las economías de producción ya han sido tratadas, y las relacionadas con los servicios públicos serán comentadas en el cuarto apartado, de modo que tan solo se hace a continuación una referencia a las economías del hogar.

Como mantiene SEGEDY (1997), cada vez se revela más importante como factor determinante de la localización la *calidad de vida*, aspecto que no solo influye en las decisiones de las familias, sino que también puede ser vinculante, principalmente, en el ámbito de la pequeña empresa<sup>4</sup>. Existen múltiples definiciones sobre el término, no existiendo un consenso acerca de los factores que lo comprenden; no obstante, de modo general cabe decir que son muy valorados aspectos como la provisión de ciertos bienes y servicios públicos (sanidad,

educación, etc.), la cercanía a centros comerciales y centros de ocio y la posibilidad de interactuar con más personas<sup>5</sup>. Igualmente, recientes investigaciones, como las de GALLUP & *al* (1999), GLAESER, & *al* (2001) y GLAESER & SAPHIRO (2001) encuentran la existencia de una relación significativa entre el clima y el crecimiento de las ciudades. En estos trabajos se observa que las ciudades con climas más templados y secos experimentan mayores crecimientos.

Al margen de la que se puede denominar falta de concreción del término, parece no existir duda de que, desde el punto de vista del individuo, su importancia es manifiesta, hasta el punto que, tal y como señalan ROSEN (1979), ROBACK (1982) y GRAVES (1983), su búsqueda puede implicar que las personas acepten salarios más bajos y alquileres más elevados. Para el tema que se aborda es necesario subrayar que la importancia de algunos factores relacionados con la calidad de vida es debida a que su existencia está directamente relacionada con el tamaño de la ciudad, de modo que es en las ciudades grandes donde se dan las condiciones más propicias para su desarrollo, constituyéndose entonces en factor de atracción que promueve la aglomeración. Este sería el caso de la localización de ciertas actividades de ocio —como el teatro o grandes parques recreativos y temáticos—, la existencia de grandes centros comerciales o galerías de tiendas, la suficiente provisión de determinados bienes públicos, la posibilidad de elegir de entre una amplia diversidad de servicios, o la mayor proximidad al centro de trabajo.

Además, como sugiere RAUCH (1991), es plausible aceptar que la mayoría de las personas encuentran satisfacción en el hecho de confluir en los centros comerciales de las ciudades. No hay que olvidar que el hombre es un ser que vive en sociedad, y que las distancias más cortas que permite la ciudad estimulan la creación de un medio ambiente de mayor actividad social.

<sup>4</sup> La calidad de vida también se considera como factor que influye sobre la localización empresarial. No obstante, normalmente es un factor que se asocia con la pequeña empresa propiedad de una persona que toma sus decisiones de localización influenciado por sus circunstancias familiares.

<sup>5</sup> En el trabajo de SMITH & *al* (1993) puede verse una relación exhaustiva de factores relacionados con la calidad de vida.

### 3. FUERZAS QUE FAVORECEN EL FRENO A LOS PROCESOS DE AGLOMERACIÓN

Si bien al inicio del trabajo se mencionaba la tendencia hacia la concentración de la población y la actividad económica en torno a ciertos núcleos urbanos, no es menos cierto que se observa cómo una vez alcanzado cierto tamaño, las grandes ciudades ven limitado su ritmo de expansión. En algún momento, los beneficios de la aglomeración son superados por los costes de la congestión (TOLLEY, 1974), y las ciudades experimentan un alto en su crecimiento, al menos siempre y cuando no se adopten medidas políticas orientadas a prolongar la expansión (ADES & al, 1995). Así que, frente a las causas mencionadas como impulsoras de los procesos de aglomeración, existen otros factores que han venido a denominarse fuerzas centrífugas del proceso de aglomeración, explicativas del estancamiento experimentado por las grandes ciudades. Además de estos factores que detienen el crecimiento de las grandes ciudades, cabe añadir otros que explicarían la existencia de centros urbanos de menor dimensión diseminados por la geografía.

En primera instancia, cabría citar como causas que suponen un freno al crecimiento de las grandes ciudades ciertos factores que condicionan la calidad de vida y el bienestar de la convivencia en sociedad que están relacionados con el tamaño de la ciudad. Así, los costes del transporte para los desplazamientos dentro de la ciudad, los precios de la vivienda, la polución, la contaminación acústica, la aparición de *free-riders* en el uso de bienes públicos, la pobreza<sup>6</sup> y la delincuencia son hechos directamente relacionados con la magnitud y densidad de población del área urbana. De un modo u otro, el centro urbano de las grandes ciudades tiende a ser cada vez menos habitable, lo que se traduce en un desplazamiento de las residencias hacia las áreas periféricas, circunstancia que en ocasiones puede llevar a movimientos

migratorios a las ciudades próximas. Considerando estos factores, se podría entonces plantear que hasta un cierto tamaño de ciudad las fuerzas centrípetas superan a las centrífugas, de modo que prevalece la tendencia hacia la concentración en torno a las grandes ciudades, las cuales experimentan crecimientos de la población más intensos, pero que alcanzado cierto nivel son las segundas las que predominan sobre las primeras, deteniéndose entonces el proceso de aglomeración urbana<sup>7</sup>.

En sentido contrario a las economías de localización, puede argüirse que cuando las empresas de un mismo sector se concentran, la competencia por el aprovisionamiento de ciertos *input* tenderá a elevar su precio —en alusión tanto al factor capital como al factor trabajo—, lo que puede llegar a convertirse en factor disuasivo para la llegada de nuevas empresas, y, por tanto, a favorecer la dispersión. Comentario similar podría hacerse para el caso de las economías de urbanización, ya que la mayor actividad económica desarrollada en una ciudad tiende a impulsar al alza los niveles generales de salarios y rentas, lo que, en algún momento, podría suponer un factor que desaliente la llegada de nuevas empresas.

En otro orden de ideas, se plantean como factores que favorecen la dispersión de la actividad económica y la población las nuevas tecnologías de la información y el avance en las telecomunicaciones. Para TOFFLER (1980), NAISBITT (1995), NEGROPONTE (1995) o KNONE (1996), los efectos derivados de las mejoras en las comunicaciones podrían significar el fin de la necesidad de las ciudades. La cuestión planteada es que se propiciaría la formación de un gran espacio a nivel mundial donde se elimina la necesidad del contacto físico para la transmisión y el desarrollo de las ideas, aspecto tradicionalmente asociado a la existencia de las ciudades. En contraposición, GASPAR & al (1998) entienden que los avances en las nuevas tecnologías de la información permiten el aumento en las relaciones, lo que a su vez implica la necesidad de unos mayores contactos físicos

<sup>6</sup> Una cuestión planteada a nivel teórico es si las grandes ciudades atraen a los pobres, o si en las grandes ciudades se dan las condiciones para *'generar pobres'*. Sobre el tema puede verse GLAESER & al (2000).

<sup>7</sup> Además de otras cuestiones, en HARVEY (1996), GLAESER (1998) y ALCALÁ & al (1999) puede verse un desarrollo de los costes de la aglomeración.

entre las personas. Así que es probable que las nuevas tecnologías de la información, aunque en algunos casos puedan suponer un sustitutivo en las relaciones interpersonales, en otros actúe como complementario que, lejos de reducir, incentive las necesidades y la frecuencia del contacto físico entre las personas y, por tanto, la relevancia de las ciudades.

Además de los factores de dispersión mencionados, cabe añadir que en el modelo de Krugman de dos sectores, los agricultores limitan las posibilidades de la aglomeración, ya que al considerarse como un factor inmóvil constituyen una causa de diseminación. La demanda inmóvil representada por los agricultores produce dispersión cuando las empresas de otros sectores optan por ubicarse en localizaciones cercanas para evitar los costes del transporte cuando estos son elevados. En este sentido, como ya se comentó con anterioridad, para Krugman unas buenas infraestructuras de comunicaciones favorecen la concentración empresarial y urbana, al reducir los costes de desplazamiento, siendo unas deficientes comunicaciones las que explican la dispersión empresarial. Un trabajo posterior de BRAKMAN, & *al.* (1996) revisa el modelo inicial de Krugman, al incorporar formalmente los costes de congestión. De este modo se explica la viabilidad económica de la existencia de pequeñas áreas industriales, con independencia del estado de las infraestructuras de transporte. Más recientemente, ALONSO (2001) rebate la idea original de Krugman. En línea con Brakman & *al.*, Alonso mantiene que la principal fuerza centrífuga que limita las posibilidades de la aglomeración son los costes que se derivan de la congestión, para lo que mantiene que los agricultores —el factor inmóvil en el modelo de Krugman— no desempeñan un papel importante en el proceso de configuración espacial del sistema de ciudades. Alonso predice que los costes de la congestión suponen una ruptura en el proceso de aglomeración, en el sentido de que si una gran ciudad sufre elevados costes de este tipo, cabe esperar la aparición y crecimiento de nuevas ciudades en las proximidades. Una importante cuestión que se deduce del trabajo de Alonso, que pone distancia con Krugman, es que si el gobierno quisiera favorecer la dispersión debería mejorar las

infraestructuras de transporte, mientras que si deseara favorecer la concentración habría de aprobar medidas tendentes a reducir los problemas derivados de la congestión.

#### 4. LA ACTUACIÓN POLÍTICA EN EL PROCESO DE CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

Hasta el momento, se ha considerado el proceso de crecimiento de las ciudades como un fenómeno determinado por las decisiones privadas, tanto a nivel de empresa como a nivel de individuo —principalmente, bajo la consideración de trabajador—. No obstante, habría que reseñar que ciertas determinaciones adoptadas en el ámbito político pueden constituirse igualmente en disuasivas o impulsoras del crecimiento de las ciudades, en la medida en que logren condicionar tanto la localización de la actividad económica como las decisiones individuales orientadas a fijar la residencia. En todo caso habría que tener en cuenta que el crecimiento de las ciudades no debe constituirse en un fin en sí mismo para los agentes políticos de los distintos niveles de la administración, y sí más bien en una vía que puede permitir el desarrollo de unas mejores condiciones de vida (OECD, 1982).

Para CRONON (1991), ciertos factores naturales, como el paso de un río o la existencia de un refugio natural, conforman un primer tipo de ventaja geográfica que explica el nacimiento y el crecimiento de las ciudades, mientras que un segundo tipo de ventaja geográfica está asociada con la acción del hombre. En este caso, siguiendo a BERLIANT & *al.* (2000) cabría hacer una doble interpretación. De un lado, KRUGMAN (1991a y b) vincula las ventajas de segundo orden con las economías de escala resultantes de la aglomeración de la población, poniendo el énfasis en la importancia de la historia de la ciudad. En un sentido distinto, el mismo Cronon plantea que el segundo tipo de ventajas geográficas guarda relación con ciertos bienes públicos vinculantes para el desarrollo local, cuya existencia es debida a decisiones políticas, entre los que cita las carreteras y el sistema ferroviario.

Siguiendo la senda defendida por Cronon, cabe decir que existen pocas dudas de que la

inversión en infraestructuras está asociada con el desarrollo económico, pero, por el contrario, no existe un consenso acerca del sentido de causalidad en la relación observada entre ambas variables (ARSEN, 1997). Si bien la infraestructura pública es un factor importante que puede facilitar el desarrollo económico, la naturaleza precisa de la relación no está tan clara<sup>8</sup>. En todo caso, para analizar la relación en el sentido que aquí interesa, se conciben dos formas de estudio. En primer lugar, la inversión pública puede ser vista como un incentivo para la localización empresarial. Normalmente, se considera crucial para la actividad económica la existencia de un cierto nivel de infraestructuras de comunicaciones, como carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos. Para las empresas unas buenas comunicaciones implican ahorros en costes de desplazamiento, tanto en el aprovisionamiento de *input* intermedios, como en la puesta a la venta del bien final en los mercados. Es decir, un adecuado entramado de infraestructuras de transportes, facilita los eslabonamientos hacia delante y hacia detrás en el proceso productivo.

En segundo lugar, puede entenderse que las infraestructuras citadas constituyen un *input* intermedio que modifica los procesos de producción empresarial, procurando aumentos en la productividad de los factores y en la producción final. Para RAUCH (1995) la inversión en nueva infraestructura promueve el crecimiento de las ciudades al suponer un *input* complementario que atrae la inversión privada, creando además nuevos puestos de trabajo que, en parte, estimulan los movimientos migratorios de los agricultores pertenecientes al área de influencia<sup>9</sup>. En realidad, ambas vías de estudio pueden entenderse como visiones complementarias explicativas de un mismo fenómeno: la tendencia hacia la aglomeración.

Descendiendo a los niveles de la política local en el ámbito de las infraestructuras

—las aludidas anteriormente se corresponden principalmente con los niveles estatal y autonómico—, también resulta relevante para la localización la dotación de ciertos equipamientos de carácter eminentemente urbano. Por ejemplo, considerando de modo conjunto los intereses de empresas y residentes, resulta obvia la importancia de dotaciones de atribución municipal como son el servicio público de alumbrado o el sistema de saneamiento. También en el ámbito urbano cabe plantear la existencia de ciertos servicios públicos que facilitan la vida cotidiana de la empresa y de las personas. Así, la centralización de servicios administrativos en las capitales y ciudades medias supone un fuerte atractivo para las empresas, que verán disminuir en términos de tiempo y pecuniario los costes debidos a la realización de inevitables gestiones de carácter burocrático. Evidentemente, será una cuestión que afecte más a ciertas actividades que a otras. Asimismo, los residentes, en su búsqueda de una mayor *calidad de vida*, incorporarán como factores determinantes de ésta ciertas dotaciones íntimamente relacionadas con la intervención pública y el tamaño de las ciudades. En este caso, los ciudadanos valorarían positivamente la existencia de una amplia y diversificada oferta de bienes públicos y/o semipúblicos, entre los que se pueden citar los centros de salud y los educativos.

En el ámbito local, tal y como señalan HEAD & al (1995), resulta de gran interés que el gobierno conozca el modo de atraer la inversión privada, y es que en el marco aludido de economías de aglomeración, los beneficios que pueden obtenerse como consecuencia de introducir alguna medida que atraiga a una sola empresa, podrían verse multiplicados al aumentar las fuerzas de atracción sobre otras empresas pertenecientes a la misma industria o a industrias relacionadas.

En este orden de ideas, cabe destacar que la oferta de suelo industrial, y los distintos

<sup>8</sup> MADSEN (2000) analiza la relación de causalidad entre la inversión y el crecimiento económico, llegando a la conclusión de que el crecimiento es causado por la inversión en maquinaria y equipo, mientras que la construcción no residencial y los edificios son causa, principalmente, del crecimiento económico.

<sup>9</sup> En esta línea, un reciente trabajo de MORENO & al (2002), analiza la relación entre infraestructura y acumulación óptima de capital privado, distinguiendo dos efectos distintos. En primer lugar, se analiza la influencia directa de la infraestructura pública en las funciones de costes de la empresa; en segundo lugar, se analiza la influencia indirecta que se deriva de cambios en los niveles deseados en la dotación de capital privado.

incentivos económicos y fiscales concebidos, pueden constituirse en importantes instrumentos del gobierno local para atraer la actividad económica. Por ejemplo, aunque no sea un factor decisivo, la oferta de suelo industrial puede atraer la localización de nuevas empresas y procurar la concentración y los efectos de desbordamiento derivados<sup>10</sup>. RAUCH (1993, a) subraya la importancia de la promoción de parques tecnológicos<sup>11</sup>, considerados éstos como un factor que propicia las economías externas de aglomeración, al fomentar la concentración y facilitar los contactos entre empresas de la misma y distintas industrias en condiciones particulares.

En ciudades próximas y bien comunicadas, las decisiones en el terreno fiscal pueden ser decisivas para la implantación industrial y la fijación de residencia, pudiendo establecerse una competencia entre las ciudades por la localización (TIEBOUT, 1956). Cuando los costes del transporte se manifiestan relativamente bajos en comparación con las compensación que puede obtenerse en términos fiscales, es posible que algunas empresas prefieran una localización algo retirada de los centros más dinámicos. En línea con GLAESER (2001), la concesión de incentivos fiscales sería un medio que tienen las ciudades de competir para atraer a aquellas empresas que generan mayores economías de aglomeración. Para hacer una estimación de la tasa óptima de incentivos fiscales, habría que valorar tanto los efectos directos como los indirectos debidos a la atracción que se puede ejercer sobre otras empresas. Como sugiere Glaeser, para aprovechar las economías de aglomeración, aquellas empresas que generen mayores externalidades deberían obtener mayores beneficios fiscales.

De otra parte, el diseño y desarrollo de los planes urbanísticos también pueden constituirse en un importante factor de localización<sup>12</sup>. En este sentido la oferta de suelo urbano, el destino programado y las condiciones de edificabilidad planteadas pueden marcar las posibilidades para el

asentamiento de nuevas empresas y viviendas. De un lado, porque se pone un límite físico a la expansión de la ciudad; de otro, porque condiciona fuertemente los precios del suelo para los distintos usos. Sobre el tema, cabe reseñar que tan importante es el programa de desarrollo planteado, ya que afecta a las expectativas, como su ejecución, en la medida en que, por ejemplo, la demora en la tramitación de planes parciales de desarrollo implicarán una presión alcista sobre los precios del suelo.

## 5. UN APUNTE SOBRE LA EVIDENCIA EMPÍRICA MÁS RECIENTE

La investigación empírica del crecimiento de las ciudades basada en modelos eminentemente económicos está fuertemente limitada tanto por la disponibilidad de datos, como por la dificultad para incorporar en el análisis algunos de los efectos comentados en la parte teórica. No obstante, ello no ha sido óbice para el desarrollo de un importante volumen de estudios que, desde el punto de vista de la economía aplicada, han intentado contribuir al mayor conocimiento del tema. Acerca de la investigación llevada a cabo, podría plantearse una división de los trabajos en dos grandes grupos: el formado por aquellos que pretenden explicar el crecimiento de las ciudades de un modo integral, introduciendo variables que hacen referencia a distintas causas del fenómeno de aglomeración; y otro formado por trabajos que explican de un modo parcial el crecimiento de las ciudades, al tratar aspectos particulares relacionados con la cuestión.

Normalmente, el primer tipo de estudios introduce como variables dependientes, *proxy* del crecimiento de la ciudad, las variaciones en el empleo y las variaciones en la población. Por su parte, se suelen emplear como explicativas, variables de nivel referidas al primer año del período que se analiza, pudiendo encontrar, entre otras, las

<sup>10</sup> En el trabajo de ARGÜELLES (1997) se aprecia que a medida que las empresas aumentan de tamaño conceden una mayor importancia a la disponibilidad de suelo en polígonos industriales.

<sup>11</sup> Entendidos como polígonos empresariales para empresas de alta tecnología y gran potencial innovador.

<sup>12</sup> En BARLOW (1993) puede verse un estudio, aplicado a los casos del Reino Unido, Francia y Suecia, que pone en relación la planificación urbana, la oferta de suelo y su precio.

siguientes: la variable empleo o población, que controla las externalidades negativas asociadas a las grandes ciudades, como el crimen, la congestión, etc., así como las ventajas asociadas a ubicarse en un gran mercado de demanda o de factor trabajo; el nivel medio de renta familiar, que ayuda a captar los efectos de las diferencias transitorias en precios; el porcentaje de población universitaria, como variable proxy del capital humano; variables que reflejan la distancia a los grandes centros de actividad (capitales de provincia); las *dummies* locales, que captan los efectos de la historia —que podrían incluir decisiones pasadas de localización basadas en la existencia de algún recurso natural, la política de infraestructuras e incentivos locales que favorecieron la implantación industrial—, el clima y la orografía.

Las investigaciones que intentan explicar de un modo integral el crecimiento de las ciudades permiten extraer conclusiones sobre el tipo de relación existente entre las variables explicativas y la dependiente, pero, a tenor de los bajos niveles que suele presentar el coeficiente de correlación, en ningún caso se obtiene un modelo que en su conjunto sea capaz de explicar y predecir sin ambages el tamaño y el crecimiento de las ciudades. Buena prueba de ello son los trabajos de GLAESER & *al* (1995), BEESON & *al* (2001), y GLAESER & SAPHIRO (2001). En este tipo de estudios, más que presentar un modelo explicativo y predictivo, se terminan mostrando distintas correlaciones parciales entre la variable dependiente y las distintas explicativas, aportando, eso sí, una valiosa información sobre el signo y la significatividad de la relación.

El trabajo de GLAESER & *al* (1995), analiza la relación entre crecimiento de las ciudades y una amplia gama de factores económicos, sociales y políticos, tomando como referencia 263 grandes ciudades estadounidenses para el período 1960-1990. Más concretamente, el documento presenta una variedad de correlaciones parciales entre el crecimiento de la población en las ciudades y las características que presentan éstas en el año inicial del período a estudio, como son: la localización, la población inicial, el nivel de renta, el crecimiento pasado, la estructura sectorial de la producción, el

desempleo, las desigualdades sociales, la estructura racial, la segregación, el grado de intervención del gobierno local, y los niveles educativos del factor trabajo. En la investigación se reveló como una variable clave para explicar el crecimiento de las ciudades el nivel educativo inicial de la población. Otras variables económicas, como el desempleo inicial y la participación de la industria, también mantenían una correlación estadísticamente significativa con el crecimiento de la población, pero en ambos casos de signo negativo. De otra parte, se concluye sobre la poca relevancia de las variables políticas y sociales para explicar el crecimiento de las ciudades. Así, los gastos de la administración, exceptuando los sanitarios, no están correlacionados con la evolución de la población, mientras que se observa que el nivel de endeudamiento público local está positivamente correlacionado, aunque con retraso, con el crecimiento.

El trabajo de BEESON & *al* (2001) que abarca el período 1840-1990 y analiza la tendencia en 752 distritos urbanos estadounidenses, estudia la importancia de ciertas características naturales como determinantes de los asentamientos iniciales de la población, para, posteriormente, analizar el papel desempeñado por diversos factores en el crecimiento de las ciudades, estableciendo una división entre ventajas de localización de primer orden y de segundo orden. Dentro de las ventajas atribuidas a las dotaciones de la naturaleza se destaca como variable fundamental la importancia del acceso a redes naturales de transporte, como los ríos navegables o la proximidad al litoral, mientras que como ventaja creada por el hombre se pone de relieve la importancia de los niveles iniciales de capital humano, medido en términos de población con educación primaria.

Dentro de la misma categoría, la reciente investigación de GLAESER & SAPHIRO (2001) destaca por la profusión en la búsqueda de relaciones de causalidad, considerando como variable dependiente la evolución de la población en las ciudades. Tomando una muestra de ciudades estadounidenses, para la década de los 90, también se pone de relieve la importancia de los niveles de capital humano para el crecimiento de las ciudades, destacando asimismo el hecho de

que la población tiende a desplazarse hacia zonas más templadas, mientras que se aprecia una relación inversa entre las precipitaciones y la evolución de la población. El trabajo también concluye sobre la existencia de una relación inversa entre el grado de pobreza y el desempleo respecto del crecimiento de las ciudades, en parte como reflejo de movimientos migratorios hacia ciudades donde es más fácil encontrar trabajo, en parte como exponente de unos menores efectos de desbordamiento asociados a niveles inferiores de capital humano. Otras variables correlacionadas negativamente con el crecimiento son la participación del empleo en la industria y, sorprendentemente, la participación del empleo en la rama sanitaria. Al igual que en GLAESER, & *al* (1995), también se aprecia cómo las ciudades donde el gasto público local es mayor las ciudades crecen a un menor ritmo. Finalmente, cabe añadir que la población inicial está débilmente relacionada con el crecimiento, mientras que se observa que las ciudades con un mayor porcentaje de población joven experimentan mayores crecimientos.

En segundo lugar, cabe decir que desde la última década del siglo pasado las investigaciones que ahondan en el análisis de relaciones causales específicas siguen dos vías fundamentales: una primera se centra en el análisis de las economías externas dinámicas, en el intento de distinguir si éstas son tipo MAR o si se producen en el sentido de Jacobs; la segunda línea ahonda en el estudio de la relación existente entre el capital humano y el crecimiento de las ciudades, analizando efectos de largo plazo.

Respecto del primer tipo de investigaciones, cabe destacar como referencia obligada el trabajo de GLAESER & *al* (1992), en el que a partir del estudio del crecimiento en 170 ciudades estadounidenses entre 1956 y 1987 se llegó a la conclusión de que, tal y como sugiere Jacobs, los efectos externos del conocimiento deben ocurrir entre empresas de distintos sectores. En el estudio de HENDERSON & *al* (1995), centrado en 8 sectores industriales localizados en 224

áreas metropolitanas para el período 1970-87, se concluyó acerca de la existencia de externalidades tipo MAR y Jacobs para las nuevas industrias de alta tecnología, y tan solo del tipo MAR para ciertos sectores maduros. Además, los autores concluyen que mientras que las externalidades en el sentido de Jacobs son importantes para atraer nuevas industrias, las de tipo MAR son comparativamente más importantes para mantener la industria existente. HENDERSON (1997) obtuvo robusta evidencia sobre la existencia de externalidades tipo MAR en el estudio de 742 distritos urbanos estadounidenses en el período 1977-1990, concluyendo que los efectos externos de Jacobs eran más débiles. En AUDRESCH & *al* (1996), se constata que en industrias donde los efectos de desbordamiento del conocimiento son más evidentes —en sectores donde es más importante la I+D, la investigación académica y la formación humana— hay una mayor propensión hacia la actividad innovadora de grupo respecto de las industrias donde esos efectos son menos evidentes. En un trabajo posterior, FELDMAN & *al* (1999) encontraron evidencia de que la especialización en la actividad económica no promueve la innovación. De los resultados se colige que la diversidad de actividades económicas complementarias que participan de una base científica común es mejor conducto para la innovación que la especialización. Además, los resultados permiten inferir que un grado de competencia en la obtención de nuevas ideas dentro de una ciudad estimula más la actividad innovadora que cuando existe un monopolio local<sup>13</sup>.

De otra parte, como ya se advertía con anterioridad, también existe un reciente interés por el estudio de las relaciones entre capital humano y tamaño y crecimiento de las ciudades. EATON & *al* (1997), al estudiar las 40 mayores áreas urbanas de Francia y Japón predicen un crecimiento paralelo entre el capital humano y el empleo en el largo plazo. No obstante, al igual que BLACK & *al* (1999) sugieren que el efecto tiende a diluirse en el tiempo.

<sup>13</sup> Para el caso español, si bien tomando como referencia el ámbito provincial, cabe destacar en esta línea los trabajos de CALLEJÓN & *al* (1995 y 1996) y

LUCIO & *al* (1996). Por su parte, en el ámbito regional es recomendable la lectura del trabajo de SEGARRA & *al* (1999).

Por su parte, SIMON (1998), a partir del estudio de todas las áreas metropolitanas estadounidenses, en el período comprendido entre 1940-86, concluye sobre la existencia de una relación positiva y persistente en el tiempo entre el nivel de capital humano y el crecimiento de las áreas metropolitanas. En la investigación encuentra evidencia de que los efectos positivos del capital humano sobre el crecimiento se extienden a otras ciudades que pertenecen a la misma área metropolitana, pero que, no obstante, buena parte de ese efecto se internaliza al nivel de la propia ciudad. También SIMON & al (2002) analizaron la relación entre capital humano y el auge de las ciudades en Estados Unidos para el período 1900-1990. En el trabajo se partía de la hipótesis de que las ciudades con una mayor proporción de población con elevados conocimientos tienden a crecer más rápidamente en el largo plazo debido, en parte, a que los efectos de desbordamiento del conocimiento están geográficamente delimitados al nivel de ciudad y, además, porque el conocimiento tiende a ser más productivo en la ciudad en que surge. En la investigación encontraron una considerable persistencia en el tiempo de los efectos del capital humano, así como indicios de que la distribución del capital humano existente en la primera década del siglo XX es relevante para explicar el estado actual de las ciudades americanas. De otra parte, se encontró alguna evidencia de que la presencia de capital humano es menos importante en la actualidad que en el pasado, lo que probablemente sea un reflejo de la tendencia decreciente de los costes del transporte y las comunicaciones.

Es evidente que la investigación aplicada es más profusa que la que puede mostrarse en unas pocas líneas; no obstante, de la aquí presentada y de la consultada, pueden inferirse, al menos, dos importantes cuestiones: en primer lugar, que todavía no existe en el campo de la economía una correcta especificación de un modelo de crecimiento de las ciudades y, en segundo lugar, que no hay un patrón único de expansión de las ciudades, de modo que se

encuentran discrepancias en los distintos estudios en lo que hace referencia a la relevancia de las variables independientes para explicar los procesos de aglomeración y freno al crecimiento.

## 6. UNA REFLEXIÓN FINAL

En el campo de la economía urbana existe ya una notable contribución para explicar el crecimiento y el tamaño de las ciudades. En este artículo se ha hecho una revisión de la teoría existente, en la que se han recogido ideas ya consolidadas y algunas aportaciones más recientes, poniendo especial énfasis en las fuerzas del mercado como determinantes del crecimiento de las ciudades. En este sentido, no solo se han tenido en cuenta los factores impulsores del fenómeno de concentración, sino que también se han hecho explícitas las fuerzas centrífugas del desarrollo urbano como modo de explicar el freno a la expansión de las grandes ciudades, así como vía para justificar la aparición de núcleos urbanos de menor tamaño distribuidos por el espacio. Además, a esta revisión se ha sumado un aspecto que suele ocupar un lugar marginal en este tipo de panorámicas, como es la posibilidad de la intervención política en el proceso de crecimiento de las urbes. Así, en el cuarto apartado se ha hecho una revisión a algunas de las medidas que los gobernantes de los distintos niveles de la administración pueden adoptar para condicionar la progresión de las ciudades, incorporando algunas ideas que pueden ser de interés desde el punto de vista de la política realizada al nivel local.

Sobre la revisión literaria que se aporta a nivel empírico, puede decirse que constituye una buena muestra de la investigación realizada en los 90 sobre el crecimiento de las ciudades, de modo que se parte de un marco adecuado para la extracción de reflexiones que orienten futuros trabajos<sup>14</sup>. Acerca de la inconsistencia de los modelos que hemos denominado integrales para la explicación del crecimiento de las ciudades, podrían esgrimirse los siguientes argumentos. En primer lugar, cabe decir que, tal vez, la revisión teórica que aporta la economía urbana no sea suficiente para la creación de un modelo explicativo fiable para el crecimiento de las ciudades. En este sentido, o

<sup>14</sup> Ciertamente, tal y como apuntan ALONSO & al (1999: 152) todavía queda por hacer en el campo de la "modelización de la aglomeración de la actividad económica".

bien todavía queda mucho por avanzar desde un punto de vista teórico en el campo de la economía urbana, y/o bien podría resultar conveniente completar la visión económica con aportaciones hechas desde otras ramas del conocimiento, como la historia o la sociología, aspecto la mayoría de las veces descuidado. Otra posibilidad que puede asumirse es que, simplemente, los modelos aplicados no permiten tener un grado suficiente de explicación al no poder reflejar de un modo fiel, a partir de las estadísticas existentes, y en función de las dificultades para especificar tales relaciones de causa-efecto, las distintas aportaciones realizadas en el ámbito teórico. Tal vez la especificación de los modelos no sea capaz de reflejar todos los efectos enumerados en la teoría.

Además cabe añadir que los distintos estudios, tanto los de carácter integral como

los de carácter parcial, sugieren que los distintos factores que al nivel teórico se reconocían como causas explicativas de la aglomeración no se presentan por igual en todas las ciudades, teniendo que precisar que ni siquiera los efectos observados para una ciudad en un cierto momento del tiempo se mantienen en años posteriores. Ello revela la importancia, siempre y cuando los gobernantes locales deseen atraer la actividad económica y apuesten por el crecimiento de las ciudades, de hacer estudios periódicos sobre la idiosincrasia de las ciudades. Tales estudios permitirían tener un mejor conocimiento sobre el impacto de los distintos factores de crecimiento de las ciudades y, en definitiva, una base más firme para adoptar aquellas medidas que se postulen en cada momento para atraer aquellas actividades y población generadores de unas mayores economías de aglomeración.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABDEL-RAHMAN, H. M. (1990a): «Agglomeration economies, types and sizes of cities». *Journal of Urban Economics*, 27: 25-40.
- (1990b): «Sharable inputs, product variety and city size». *Journal of Regional Science*, 30: 359-374.
- & M. FUJITA, (1991): «Product variety, marshallian externalities and city size». *Journal of Regional Science*, 30: 165-183.
- (1993): «Specialization and diversification in a System of cities». *Jornal of Urban Economics*, 33: 189-222.
- ALCALÁ, F. & P. BRAÑAS, (2001): «Economía urbana: nuevos planteamientos para las ciudades». *Cuadernos Económicos de Granada*, vol.1-2001: 196-210.
- ADES, A. & E. GLAESER, (1995): «Trade and circuses: explaining urban giants». *Quarterly Journal of Economics*, 110: 195-228.
- ALONSO, O. (2001): «Metropolitan areas and public infrastructure». *Investigaciones Económicas*, vol. XXV (1): 139-169.
- & J. J. DE LUCIO, (1999): «La economía urbana: un panorama». *Revista de Economía Aplicada*, 21, vol. VII: 121-157.
- ARGÜELLES, M. (1997): «La incidencia de los incentivos económicos regionales en la localización empresarial». *Economía Industrial*, 317: 125-139.
- ARROW, K. J. (1962): «The economic implications of learning by doing». *Review of economic studies*, 29:155-173.
- ARSEN, D. (1997): «Is there really and Infraestructure/Economic development link?», en BINGHAM, R. D. y MIER, R. *Dilemmas of urban economic development*. Urban Affairs Annual Reviews, 47. Sage Publications. Thousand Oaks. London. New Delhi.
- ARTHUR, B. (1990): «Positive feedbacks in the economy». *Scientific American*, 262, pp.92-99.
- AUDRETSCH, D. B & M. P. FELDMAN, (1996): «R&D spillovers and the geography of innovation and production». *American Economic Review*, 86 (3): 630-640.
- BARLOW, J. (1993): «Controlling the housing land market: some examples from Europe». *Urban Studies*, 30: 1129-1149.
- BEESON, P. E. & D. N. DEJONG, & W. TROESKEN, (2001): «Population growth in U.S. counties, 1840-1990». *Regional Science and Urban Economics*, 31: 669-699.
- BERLIANT, M. & H. KONISHI, (2000): «The endogenous formation of a city: population agglomeration and marketplaces in a location-specific production economy». *Regional Science and Urban Economics*, 30: 289-324.
- BINGHAM, R. D. & R. MIER, (1997): *Dilemmas of urban economic development*. Urban Affairs Annual Reviews, 47. Sage Publications. Thousand Oaks. London. New Delhi.

- BLACK, D. & V. HENDERSON, (1999): «A theory of urban growth». *Journal of Political Economy*, 107: 252-284.
- BRAKMAN, S. & V. GARRETSEN, V. & R. GIGENGACK, & VAN CH. MARREWILK, & R. WAGENVOORT, (1996): «Negative feedbacks in the economy and industrial location». *Journal of Regional Science*, 36: 631-651.
- CALLEJÓN, M. & M. T. COSTA, (1995): «Economías externas y localización de las actividades industriales». *Economía Industrial*, 305: 75-86.
- (1996): «Geografía de la producción. Incidencia de las externalidades en la localización de las actividades en España». *Información Comercial Española. Revista de Economía*, 754: 39-50.
- CRONON, W. (1991): *Nature's Metropolis: Chicago and the Great West*. W. W. Norton. New York.
- DAVID, P. & J. ROSEMBLOOM, (1990): «Marshallian factor market externalities and the dynamics of industrial location». *Journal of Urban Economics*, 28: 349-370.
- EATON, J. & Z. ECKSTEIN, (1997): «Cities and Growth: Theory and evidence from France and Japan». *Regional Science and Urban Economics*, 27: 443-474.
- FELDMAN, M. P. & D. B. AUDRETSCH, (1999): «Innovation in cities: Science-based diversity, specialization and localized competition». *European Economic Review*, 43: 409-429.
- GALÁN, J. I. & I. SUÁREZ, & J. A. ZÚÑIGA, (1998): «Factores determinantes de las decisiones de localización en España». *Economía Industrial*, 320: 151-164.
- GALLUP, J. L. & J. D. SACHS, & A. D. MELLINGER, (1999): «Geography and economic development». *International Regional Science Review*, 22 (2): 179-232.
- GASPAR, J. & E. L. GLAESER, (1998): «Information technology and the future of cities». *Journal of Urban Economics*, 43: 136-156.
- GLAESER, E. (1998): «Are cities dying?» *Journal of Economic Perspectives*, vol.12, 2: 139-160.
- (2001): «The Economics of Location-Based Tax Incentives». *Harvard Institute of Economic Research. Discussion Paper 1932*. Harvard University. Cambridge, Massachusetts.
- & J. SCHEINKMAN, & A. SHLEIFER, (1995): «Economic growth in a cross-section of cities». *Journal of Monetary Economics*, 36: 117-143.
- & H. KALLAL, & J. SCHEINKMAN, & A. SHLEIFER, (1992): «The growth of cities». *Journal of Political Economy*, 100: 1126-1152.
- & M. E. KAHN, & J. RAPPAPORT, (2000): «Why do the poor live in cities?» *Harvard Institute of Economic Research. Discussion Paper 1891*. Harvard University. Cambridge, Massachusetts.
- & J. KOLKO, & A. SAIZ, (2001): «Consumer city». *Journal Economic Geography*, 1 (1): 27-50.
- & J. SAPHIRO, (2001): «Is there a new urbanism? The growth of US cities in the 1990s». *Harvard Institute of Economic Research. Discussion Paper 1925*. Harvard University. Cambridge, Massachusetts.
- GRAVES, P. (1983): «Migration with a composite amenity: the role of rents». *Journal of Regional Science*, 23: 541-546.
- HANSEN, N. M. (1992): «Competition, trust, and reciprocity in the development of innovative regional milieux». *Papers in Regional Science*, 71: 95-106.
- HARVEY, J. (1996): *Urban Land Economics*. 4<sup>o</sup> Edición. MacMillan. Hampshire and London.
- HEAD, K. & J. RIES, & D. SWENSON, (1995): «Agglomeration benefits and location choice: Evidence from Japanese manufacturing investments in the United States». *Journal of International Economics*, 38: 223-247.
- HENDERSON, J. V. (1986): «Efficiency of resource usage and city size». *Journal of International Economics*, 19:47-70.
- (1988): *Urban development: Theory, fact and illusion*. Oxford University Press. New York.
- (1997): «Externalities and industrial development». *Journal of Urban Economics*, 42: 449-470.
- & A. KUNCORO, & M. TURNER, (1995): «Industrial development in cities». *Journal of Political Economy*, 103: 1067-1090.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958): *The strategy of economic development*. New Haven. Yale. University Press.
- JACOBS, J. (1969): *The economy of cities*. Vintage Books. New York.
- KRUGMAN, P. (1991, a): «Increasing returns and economic geography». *Journal of Political Economy*, 99: 483-499.
- (1991, b): *Geography and trade*. MIT Press. Cambridge, MA.
- KNONE, K. (1996): *Bold new world: the essential road map to the twenty-first century*. Kodansha. New York.
- LUCAS, Jr. R. E. (1988): «On the mechanics of economic development». *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42.

- LUCIO, J. J. & J. A. HERCE, & A. GOICOLEA, (1996): «Externalities and industrial growth: Spain 1978-1992». *FEDEA. Documento de Trabajo*, 96-14.
- MADSEN, J.B. (2002): «The causality between investment and economic growth». *Economics Letters*, 74:157-163.
- MARSHALL, A. (1890): *Principles of Economics*. MacMillan. London.
- MIESZKOWSKI, P. & M. STRASZHEIM, (eds.) (1979): *Current Issues in Urban Economics*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- MILLS, E. S. & B. W. HAMILTON, (1984): *Urban Economics*. 3° Ed. Glenview, Illinois. Scott, Foresman & Co.
- MORENO, R. & E. LÓPEZ-BAZO, & M. ARTÍS, (2002): «Public infrastructure and the performance of manufacturing industries: short and long run effects». *Regional Science and Urban Economics*, 32: 97-121.
- NAISBITT, R. (1995): *The global paradox*. Avon Books. New York.
- NEGROPONTE, N. (1995): *Being digital*. Vintage Books. New York.
- OECD (1982): *OECD list of social indicators*. Paris.
- PORTER, M. E. (1990): *The competitive advantage of nations*. New York. Free Press.
- RAUCH, J. E. (1991): «Comparative advantage, geographic advantage and the volume of trade». *The Economic Journal*, 101: 1230-1244.
- (1993a): «Does history matter only when it matters little? The case of city-industry location». *Quarterly Journal of Economics*, 108: 843-867.
- (1993b): «Productivity gains from geographic concentration of human capital: evidence from the cities». *Journal of Urban Economics*, 34: 380-400.
- (1995): «Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. cities during the Progressive Era». *The American Economic Review*, vol.85, n°4: 968-979.
- RICHARDSON, H. W. (1973): *Regional Growth Theory*. Macmillan. London.
- (1986): *Economía Regional y Urbana*. Alianza Universidad.
- ROBACK, J. (1982): «Wages, rents and quality of life». *Journal of Political Economy*, 90: 1257-1278.
- ROMER, P. M. (1986): «Increasing returns and long-run growth». *Journal of Political Economy*, 94: 1002-1037.
- ROSEN, S. (1979): «Wage-based indexes of urban quality of life», en P.Mieszkowski & M. Straszheim (eds.), *Current Issues in Urban Economics*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- &. (1981): «The economics of Superstars». *The American Economic Review*, vol.71, n° 5: 845-858.
- ROTEMBERG, J. & G. SALONER, (1990): «Competition and human capital accumulation: a theory of interregional specialization and trade». *NBER Working Paper*, 3228.
- SEGARRA, A. & J. ARCARONS, (1999): «Economías externas en la industria española. Un análisis regional, 1980-1992». *Revista de Economía Aplicada*, 19, vol. VII: 31-60.
- SEGEDY, J. A. (1997): «How important is 'quality of life' in location decisions and local economic development?», en BINGHAM, R. D. y MIER, R. *Dilemmas of urban economic development*. Urban Affairs Annual Reviews, 47. Sage Publications. Thousand Oaks. London. New Delhi.
- SIMON, C. J. (1998): «Human Capital and metropolitan employment growth». *Journal of Urban Economics*, 43: 223-243.
- & C. NARDINELLI, (1996): «The talk of the town: human capital, information, and the growth of English cities, 1861 to 1961». *Explorations in economic history*, 33: 384-413.
- (2002): «Human capital and the rise of American cities, 1900-1990». *Regional Science and Urban Economics*, 32: 59-96.
- SMITH, M. T. & S. NANCE-NASH, (1993): «The best place to live now». *Money*, 22: 124-142.
- TIEBOUT, Ch. M. (1956): «A pure theory of local expenditures». *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- TOFFLER, A. (1980): *The third wave*. Bantam Books. New York.
- TOLLEY, G. (1974): «The welfare economics of city bigness». *Journal of Urban Economics*, 1: 325-345.

# Consenso y políticas de desarrollo local: Una aplicación al caso valenciano

Juan Ramón GALLEGO BONO & José NÁCHER ESCRICHE

Profesores titulares Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia

**RESUMEN:** La literatura sobre cooperación (“partenariat”) en las políticas de desarrollo local (PDL) presta poca atención a la creatividad en política pública y al nivel y momento del compromiso entre los actores implicados. Frente a esta limitación analítica, aquí se propone distinguir entre dos tipos de consenso. Por una parte el *consenso constitutivo* es inicial, guía la génesis y, en su caso, el despliegue de las PDL y comporta algún acuerdo institucionalizado formalmente entre un grupo de actores públicos y privados sobre la necesidad de la PDL. Por otra, el *consenso de desarrollo* es parcial, informal y sobreviene en el despliegue de iniciativas concretas de desarrollo local (ICDL). La investigación sobre las PDL en seis municipios de la Comunidad Valenciana durante el período 1992-3/1999 —con información procedente de entrevistas a los agentes de desarrollo local como posibles creadores de redes relacionales— muestra que: (i) es posible un *consenso de desarrollo* sobrevenido en el despliegue de las ICIDL, el cual, a través de un proceso en espiral, genera un nivel de compromiso similar al del *consenso constitutivo*; (ii) la *cooperación* (“partenariat”) comporta la previa planificación y concertación de las actuaciones; pero su éxito depende también de consensos sobrevinidos en el despliegue de la PDL.

Descriptores: Desarrollo local. Políticas públicas. Cooperación. Comunidad Valenciana.

## I. INTRODUCCIÓN

En la literatura sobre desarrollo local (DL), se ha venido conformando en los últimos años una corriente de opinión que enfatiza la importancia de la **cooperación** (“partenariat”), entendido

como un proceso de colaboración y de cooperación de actores públicos y privados, para la eficacia de las políticas y estrategias de desarrollo local (EDL). (GREFFE, 1990; BENNETT & al, 1994; BLACKELY, 1989; HEALEY, 1998; TAYLOR & al. 2001; CONSEJO EUROPEO, 1999)<sup>1</sup>. Entre los actores públicos

Recibido: 05.04.02; Revisado: 19.07.02  
e-mail: Juan.R.Gallego@uv.es; Jose.M.Nacher@uv.es

Este artículo contiene algunos de los principales resultados de una investigación financiada en parte por la Institució Valenciana d'Estudis i Investigació (IVEI) y en la que también participó el profesor Miguel Pérez Sancho. Los autores agradecen la colaboración de los Agentes de Desarrollo Local de los municipios estudiados, imprescindible para realizar este artículo. También reconocen las observaciones a anteriores versiones realizadas por el profesor Josep Vicent Picher. Por último, aunque no por ello menos importante, el artículo se beneficia de las interesantes sugerencias de dos evaluadores anónimos que nos han permitido mejorarlo. Pero sólo nosotros somos responsables del contenido del mismo.

<sup>1</sup> En castellano no existe de momento una palabra para designar lo que en francés e inglés, se define de forma precisa,

respectivamente, con las nociones de *partenariat* y *partnership*, aunque sí se acepta el “partenaire” (el actor de aquel proceso). Para evitar el barbarismo, siguiendo el artículo 8 del Reglamento general de los Fondos Estructurales (CE) nº1260/1999 del Consejo de 21 de junio, traduciremos “partenariat” por “cooperación”, y utilizaremos esta última noción para darle exactamente el sentido que tiene en aquellos idiomas. Por otra parte, para los objetivos del artículo, este Reglamento es conceptualmente importante porque: 1) vincula el proceso de cooperación a la eficacia de las políticas públicas y al principio de complementariedad de las actuaciones comunitarias respecto de las nacionales y 2) porque fija de una manera general pero precisa los interlocutores (“partenaires”) relevantes según cada caso particular. Estamos agradecidos a uno de los evaluadores anónimos por llamarnos la atención sobre la importancia de estos Reglamentos y sobre cómo eludían el término “partenariado” sustituyéndolo por “cooperación”.

se encuentran todas las administraciones públicas que tienen algún tipo de responsabilidad reconocida y/o de actuaciones sobre la realidad en cuestión (administraciones europea, central, autonómica y local). Entre los actores privados hay que distinguir tres categorías fundamentales: 1) agentes económicos y sociales (empresarios, sindicatos, cámaras de comercio, asociaciones de empresarios y comerciantes, etc.); 2) instituciones del sistema de formación y de innovación (centros de FP, Universidades, institutos tecnológicos, etc.) 3) asociaciones y movimientos de ciudadanos, donde se incluirían desde las asociaciones de vecinos hasta las asociaciones recreativas y culturales, pasando naturalmente por las ONGs.

Sin embargo, esta literatura presta poca atención a la dimensión de política pública de estas experiencias y al diferente nivel y momento del compromiso entre los actores en los procesos de cooperación. La causa de la poca atención al carácter de política pública de los procesos se halla en el papel estratégico otorgado al sector privado en la configuración de los *regímenes de crecimiento* y de las *coaliciones de desarrollo urbano* (BASSETT, 1996). Y la razón de la limitada consideración de los niveles y momentos del compromiso de los agentes reside en la conceptualización de la cooperación como un proceso previo al despliegue efectivo de las experiencias de DL. No obstante, la confrontación de los conceptos con la evidencia empírica está aumentando las dosis de realismo analítico. Es importante en este sentido la admisión de que tras el concepto de cooperación puede haber dos realidades muy distintas. Así, la *cooperación en sentido estricto* designa el proceso de colaboración y concertación de *todos* los actores públicos y privados significativos en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo local (KLEIN, 1992; CONSEJO EUROPEO, 1999). Por otro lado, la *cooperación en sentido laxo* designa un proceso de colaboración y concertación más limitado, por referencia a un menor número de actores y una única área de la problemática urbana (NEWMAN & al, 1999) o por su condición de instrumento para el acceso a subvenciones externas y, en consecuencia, de naturaleza frecuentemente efímera (MACKINTOSH, 1992; HASTINGS,

1996). Pero, a pesar del reciente progreso analítico, el enfoque habitual de la cooperación sigue viéndola como una condición necesaria y anterior al desenvolvimiento de las experiencias o proyectos de DL y como un fenómeno necesariamente unificador y planificador de las actuaciones en las EDL públicas, que se aprehenden entonces como un proceso coherente a priori.

En España y la Comunidad Valenciana (CV), la iniciativa del desarrollo local corresponde a las administraciones públicas y la cooperación está frecuentemente ausente. El marco teórico anterior dificulta la comprensión de las diferentes dinámicas y niveles de eficacia logrados por iniciativas concretas de desarrollo local (ICDL) insertas en una sola política de desarrollo local (PDL). A partir del análisis de seis casos de municipios de tamaño relativo mediano en la CV, el presente artículo muestra la eficacia de un marco analítico evolucionista-territorial para comprender mejor la naturaleza del DL y las PDL.

## 2. HIPÓTESIS DE PARTIDA

El principal argumento de este artículo sostiene que en las políticas de desarrollo local (PDL) conviene distinguir entre:

- (a) un *consenso constitutivo*, o consenso de naturaleza inicial que preside la génesis y eventualmente el despliegue de las PDL y comporta cierto acuerdo institucionalizado formalmente entre un grupo de actores públicos y privados en torno a la necesidad de una EDL;
- (b) un *consenso de desarrollo*, o consenso de naturaleza parcial, informal y sobrevenida que puede suscitarse con el despliegue o desarrollo efectivo de algunas ICDL.

El concepto de *consenso constitutivo* se ajusta fundamentalmente al contenido del enfoque de la *cooperación* en el desarrollo local. Es compatible con el enfoque de la *cooperación en sentido estricto*, en el que todos los actores se implican en todas y cada una de las fases del proceso de desarrollo local y lo crean y realimentan (KLEIN, 1992).

Pero coincide sobre todo con un planteamiento restringido, en el que la *cooperación* puede quedar limitada a un mero acuerdo de conveniencia que en el límite se agotaría en sí mismo. En cambio, la idea de *consenso de desarrollo* trata de conceptualizar el posible proceso de implicación y compromiso con una ICDL que se puede lograr a medida que ésta se despliega y que de hecho comporta cierta redefinición de la misma por la *interacción* entre actores públicos y privados. En este caso, actores privados y públicos que no participaron en la concepción y diseño seminal de la iniciativa se pueden llegar a comprometer con el paso del tiempo. Si este último proceso se generaliza entre actores y varias ICDL puede alcanzarse de forma sobrevenida un nivel de compromiso (*consenso global*) tan amplio o más que el que puede suponer el *consenso constitutivo*. Obsérvese que se distingue *consenso constitutivo* de un consenso global, ya que en el primer caso es la propia institucionalización, por efímera que ésta sea, de un proceso de *cooperación* local el hecho que funda la PDL o EDL. Y, por otro lado, el consenso global no sólo se alcanzaría por la extensión de la lógica de los acuerdos parciales y sobrevenidos del consenso de desarrollo, sino también por la vía del reforzamiento del consenso constitutivo que puede proceder del desarrollo de ICDL.

En resumen, la literatura existente ignora en gran medida la posible existencia de procesos de DL no planificados entre actores públicos y privados, en cuya base operan instituciones informales, un fenómeno que aquí se propone denominar como *consenso de desarrollo*. Y tampoco destaca con la suficiente claridad que la *cooperación* (en sentido *estricto o laxo*) requiere de un proceso de creación de recursos específicos y mecanismos de cooperación informales semejante al consenso de desarrollo para su eficacia. Finalmente, la literatura sobre DL sostiene que, para entender la dinámica de las PDL es importante estudiar tanto la interacción entre actores públicos en el

gobierno y la oposición del municipio<sup>2</sup> como entre los actores públicos y privados o sociales. Ambas dinámicas pueden ser mutuamente dependientes o no coincidir y, por tanto, los conceptos analíticos de *consenso* deben tomar en consideración la arena política municipal.

El tratamiento conceptual que presenta este trabajo se sustenta en cuatro hipótesis:

- 1) Frente a la idea de la *cooperación* como un proceso liderado por el sector privado, en muchos países son los poderes públicos locales quienes impulsan este proceso (WONG, 1998), un hecho que no comporta necesariamente un nivel de colaboración significativo entre los actores locales públicos y privados en la definición de las EDL. Sin embargo, el nivel de colaboración es crucial para explicar no sólo el mayor o menor éxito de las EDL consideradas en su conjunto a la hora de impulsar el cambio estructural, sino también el éxito de las diferentes ICDL que conforman y desarrollan una EDL<sup>3</sup>.
- 2) Al igual que hay regiones que ganan y regiones que pierden (BENKO & LIPIETZ, 1994) y localidades y EDL que ganan y otras que pierden (MOULAERT & al., 1994), también hay ICDL (dentro de una misma EDL) que ganan y otras que pierden (GALLEGO & al., 1998). Esta hipótesis (de inspiración *regulacionista*) sostiene que los territorios son responsables de su propio desarrollo por su importante protagonismo en la creación de instituciones que generan una determinada dinámica. De ahí que se considere que las intervenciones públicas externas a un territorio no bastan para quebrar las inercias institucionales internas (RODRÍGUEZ-POSE, 1999). Esta responsabilidad no sólo es aplicable a naciones, regiones o localidades, sino a las diversas ICDL a través de las que se concreta una PDL o EDL.

<sup>2</sup> En realidad, habría que considerar también las interacciones entre diferentes administraciones públicas. No obstante, como ello define una problemática que sobrepasa el ámbito local, sólo serán consideradas en este artículo cuando sean esenciales para el seguimiento del argumento principal.

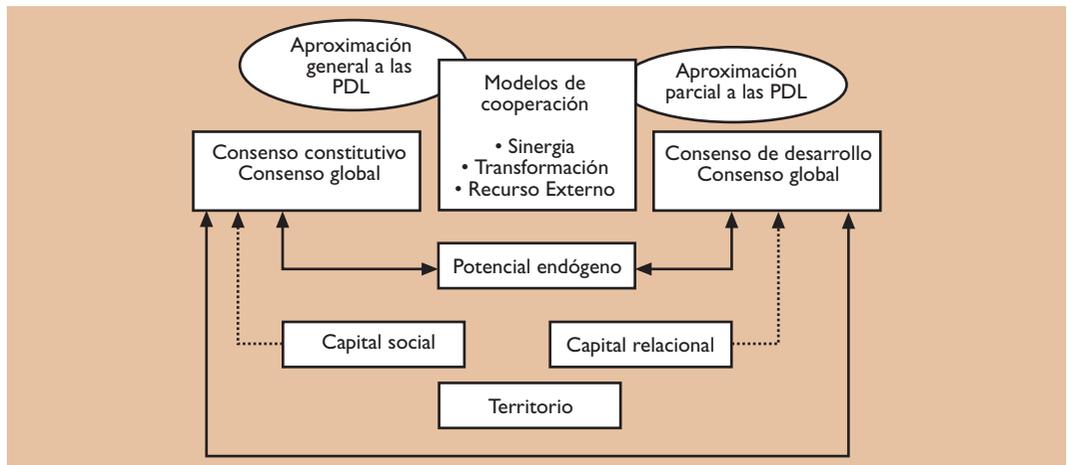
<sup>3</sup> Siguiendo a VÁZQUEZ BARQUERO (1993) en este artículo el éxito de las EDL e ICDL se valora en términos de su capacidad

para propiciar el cambio estructural. Por otra parte, identificaremos este tipo de cambio con tres posibles procesos: 1) la mejora de la competitividad de los sectores económicos locales; 2) el desarrollo y consolidación de nuevas actividades económicas sin tradición previa en la zona que sea el caso; 3) la aparición de nuevos mecanismos formales e informales relativamente estables de relación e interacción entre actores.

- 3) Las EDL deben ser conceptualizadas como un proceso en el que objetivos y estrategias de los actores se definen y evolucionan en el tiempo a través de su interacción y donde el aprendizaje por prueba y error juega un papel esencial.
- 4) Cuando el DL se basa en el aprovechamiento y desarrollo del potencial endógeno exige la creación de *recursos específicos* (en el sentido de PERRIN, 1991), esto es, la aparición de un proceso de aprendizaje que involucra a una diversidad de actores locales. Este proceso de aprendizaje requiere a menudo de la interacción entre actores que son interdependientes porque sólo disponen individualmente de parte de los recursos y del conocimiento que, sin embargo, necesitan complementar para representarse una estrategia y desplegar esos recursos y conocimientos (HAYEK, 1937 y 1945; JOHNSON, 1992; GALLEGO & al, 2001). Por consiguiente, en la medida que los *policy-makers* públicos sean capaces de representar una PDL o una ICDL, pueden propiciar esa interacción y jugar un papel esencial como *spiderman* o constructor de redes de relaciones socio-económicas. Así, el éxito relativo de ciertas EDL depende también de la

habilidad de los responsables políticos y técnicos de estas políticas (ADL) para desarrollar esta labor intermediadora y constructiva a través de las ICDL. Esta capacidad creativa, a su vez, no es independiente (como sugieren los trabajos de AMIN & al, 1993; KIRAT, 1993 y TORRE & al, 2000) de la propia densidad organizativo-institucional de la realidad local que sea el caso. A veces, las redes entre actores ya están ahí y se trata de incrementar su complejidad. Otras veces, el papel de los responsables políticos del DL en la conformación de estas redes consiste en su posible contribución a la creación de una cultura política cooperativa (HEALEY, 1998).

En síntesis, la aproximación analítica general a las EDL debe complementarse y hacerse interaccionar con una aproximación más parcial a través de las ICDL. A este binomio de aproximación general-concreta le corresponde el *binomio consenso constitutivo-consenso de desarrollo*. La conexión entre ambos binomios está definida, a su vez, por el *binomio definición amplia-restringida del potencial endógeno*, cuya naturaleza descansa en si la idea de potencial endógeno incluye o no las competencias parternariales de los actores, y según si el potencial endógeno está estrictamente adscrito a la base económica territorial (capital relacional)



**FIG. 1. Consenso constitutivo versus consenso de desarrollo en las políticas de desarrollo local (PDL)**

Fuente: Elaboración propia y MACKINTOSH (1992) para los "Modelos de cooperación"

o no (capital social). La FIG. 1 ofrece una representación estilizada de las interrelaciones fundamentales entre estos conceptos, al tiempo que incorpora una serie de modelos de *cooperación* que serán reconsiderados al final del artículo.

### 3. LAS POLÍTICAS VALENCIANAS DE DESARROLLO LOCAL

#### 3.1. Metodología de los estudios de casos

La investigación empírica que ilustra la operatividad analítica del marco conceptual que se defiende estuvo basada en 30 entrevistas personales en profundidad fundamentalmente a Agentes de Desarrollo Local (ADL) de 12 municipios valencianos de tamaño y estructura socio-económica muy distinta. Para este texto, se seleccionan 6 localidades de acuerdo con dos criterios: (i) forman parte del grupo de municipios valencianos que fueron pioneros (a mediados de los años 80) en la formación y contratación de ADL con vistas al despliegue de PDL; (ii) constituyen una muestra de municipios con diferentes modelos de desarrollo, estructura y problemas socio-económicos.

El análisis de los casos parte de la idea de que para entender y evaluar las EDL e ICDL hay que conocer la problemática socio-económica y del modelo histórico de conformación de la realidad objeto de estudio para complementarlo, no obstante, con las motivaciones de los responsables políticos y técnicos de las diversas EDL<sup>4</sup>. El conocimiento de la realidad estructural de un municipio es condición necesaria para comprender una PDL, pero no suficiente para

explicar su orientación y concreción, debido precisamente a la componente creativa y voluntarista implícita en su condición de política pública (MENY & *al*, 1992).

Con el fin de detectar la evolución de las PDL se ha entrevistado varias veces a las mismas personas en 1992-1993 y en 1999 en base a cuestionarios semi-abiertos<sup>5</sup>. Todos los casos se refieren a los tres lustros que van desde mediados de los años 80 a finales de los 90 (concretamente, la situación existente en torno a las elecciones locales de 1999), aunque el análisis privilegiará a efectos comparativos la década de los años 90 del siglo XX. Por razones de espacio, los estudios de caso se presentan según un doble formato. Por un lado, se analiza sistemáticamente la evolución de la PDL de Almenara y Onda desde mediados de los 80 hasta la actualidad. Por otra parte, se presentan los casos de Vall d'Uixó, Buñol, Puçol y Picanya, pero esta vez se omite el estudio de las ICDL para concentrar el análisis en la interacción entre las dinámicas de consenso y de la EDL. La FIG. 2 ofrece algunos indicadores socio-económicos de los municipios contemplados. Cabe destacar a este respecto que los municipios considerados son de tamaño demográfico medio, un dato que refleja el carácter pionero de este tipo de municipios desde mediados de los años 80 en el desarrollo de las PDL. Este carácter pionero en las PDL, por una parte, y la notable estabilidad y amplias mayorías políticas de izquierda existentes en algunos de estos municipios desde las elecciones locales de 1979, por otra, no son procesos inconexos. Como contrapartida de lo anterior, veremos que tampoco la inestabilidad política de algún municipio estudiado ha sido ajena a la orientación de la política de desarrollo local.

<sup>4</sup> Esta "metodología" se encuentra explicada en detalle en GALLEGO (1994).

<sup>5</sup> Las preguntas del cuestionario de 1992-1993 se estructuraban en torno a las siguientes facetas: 1) Origen, promotores, grado de consenso social, económico y político, medios humanos y materiales afectos al DL y ámbito espacial de la PDL; 2) Diagnóstico de la problemática socio-económica y objetivos y estrategia de los responsables políticos y técnicos del DL; 3) ICDL en los diferentes ámbitos: formación, promoción económica, servicios sociales y empleo, etc.; 4) Financiación de las iniciativas; 5) Logros de las ICDL y de la EDL en su conjunto y factores explicativos de los mismos.

Las preguntas del cuestionario de 1999 estaban dirigidas en primer lugar, y de forma general, a tratar de captar la evolución de las PDL interrogando a los ADL sobre la evolución de los

cinco elementos anteriores y, en especial, a profundizar en el conocimiento del papel que jugaban en esta evolución (orientación de la PDL y éxito relativo de la EDL y de las ICDL) el grado de conexión de las EDL y de las ICDL con el potencial endógeno de desarrollo de cada municipio, de un lado, y, la evolución del consenso político y socio-económico, de otro. Por ello este segundo bloque de entrevistas se centran en las siguientes facetas: 1) ¿Cuáles son y por qué las ICDL que tienen éxito?; 2) ¿Cuál es el tipo de consenso que predomina al inicio de la PDL, cómo ha evolucionado este consenso hasta finales de los años 90 y cuáles son los factores y procesos que explican dicha evolución?; 3) ¿Cuáles son las relaciones entre diferentes tipos de consenso?; 4) ¿Existe (y cuál es en su caso) la interacción entre la dinámica de consenso y la dinámica de las EDL e ICDL?.

FIG. 2. Indicadores socio-económicos

Municipios	Población		Tasa de paro registrado sobre población derecho		Estructura de la población ocupada por sectores (1991)			
	1999	Variación 1991/99 en %	1989	2000	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Almenara	5.001	-0,6	1,7	2,0	31,5	4,6	9,5	54,3
Onda	19.110	6,3	4,1	1,5	4,3	44,9	10,9	39,9
Vall d'Uixó	28.972	4,1	5,3	2,3	6,8	34,7	16,8	41,7
Buñol	9.358	2,9	8,2	3,3	1,9	48,2	10,5	39,4
Puçol	14.211	13,6	8,0	2,6	14,8	26,6	12,9	45,7
Picanya	8.791	12,9	8,8	3,4	9,8	28,0	7,8	54,4
Provincia Castellón	467.895	4,8	4,3	2,0	12,9	27,3	10,4	49,4
Provincia Valencia	2.187.633	3,3	7,4	3,7	7,6	28,4	9,2	54,7

Fuente: Anuario Económico de España 2001 (La Caixa, 2001), Anuari Estadístic Municipal y Comarcal Comunitat Valenciana (Institut Valencià d'Estadística, 1994) y elaboración propia

### 3.2. Las experiencias de desarrollo local de Almenara y de Onda

#### 3.2.1. El caso de Almenara

Almenara es un municipio de la provincia de Castellón y tiene 5.001 habitantes (1999). Su economía y cultura productiva son altamente dependientes de la agricultura citrícola. Un análisis D.A.F.O. sintético de la situación local en la última década (ver Figura 3) muestra los problemas para crear empleo en una sociedad culturalmente orientada hacia el agro.

La desfavorable situación de partida no eliminaba la posibilidad de desarrollo industrial pero sí reducía su probabilidad a falta de un consenso social, económico y político amplio. La PDL en Almenara tuvo su origen en la creación de una Granja-Escuela en 1985 y se puso formalmente en marcha en 1986. En la FIG. 3 se resumen las características principales de la EDL. Debe observarse en primera instancia que el diagnóstico y elaboración de la estrategia correspondieron al Ayuntamiento ante la reticencia y escasa participación de los

actores locales. Con esta concepción jerárquica o tecnocrática del DL, los responsables públicos creyeron que se podía incidir en la base económica desde arriba sustituyendo, aunque fuera inicialmente, la iniciativa de los ciudadanos que habrían de acometer en última instancia las ICDL<sup>6</sup>. A continuación se analiza la trayectoria de las distintas ICDL.

En el ámbito de la agricultura, la Granja-escuela de Calamox se creó "ante la demanda de empleo de los jóvenes y la falta de iniciativas privadas para crear puestos de trabajo, y la falta de preparación de los jóvenes para incorporarse al medio rural" (GÓMEZ, 1991: 188). En una primera etapa, adoptó la forma jurídica de Sociedad Civil de Trabajadores Asociados. El socio mayoritario fue el ayuntamiento, que aportó tierras de marjal de su propiedad aptas para los cultivos hortícolas, mientras el resto de socios fueron jóvenes del municipio que recibieron formación (en concreto, técnicas de cultivo hortícola, riego localizado, cooperativismo, etc.) y aportaron trabajo, para obtener en compensación una pequeña remuneración de la venta de los productos en

<sup>6</sup> En realidad, la concepción tecnocrática del DL también presupone que es posible impulsar cambios radicales en la esfera económica municipal, sin contar inicialmente con un amplio consenso social, económico y

político en torno al mismo. Por tanto, analíticamente la aproximación tecnocrática abraza (olvida) tanto la dimensión de consenso como los límites que impone el potencial endógeno.

FIG. 3. El caso de Almenara

MINI D.A.F.O			
DEBILIDADES		FORTALEZAS	
(i) excesiva dependencia de la agricultura (ii) escaso atractivo a la inversión externa, sobre todo industrial: poca infraestructura, bajo desarrollo de los sectores de apoyo, inexistencia de cultura industrial		(i) agricultura exportadora (ii) localización en área industrial (Vall d'Uixó; Sagunt; aglomeración cerámica Castellón)	
AMENAZAS		OPORTUNIDADES	
(i) crisis citricultura valenciana: problemas de escala y rentabilidad, baja formación, difícil acceso y poca atracción de los jóvenes por la actividad (ii) desempleo		i) potencial agrícola: recursos naturales, clima, mano de obra y <i>know-how</i> ii) potencial agro-comercial: empresariado	
EDL			
(1) Origen, promotores, grado de consenso social-político y ámbito espacial de actuación			
1986.			
(a) El Ayuntamiento de Almenara utiliza las becas del FSE para formar un ADL			
(b) El ADL incluye en su formación la ejecución de un diagnóstico socio-económico local			
(c) La experiencia del ADL es promovida por el propio ayuntamiento			
(d) Contactos con actores sociales y políticos/grado muy reducido de consenso y participación en la definición de la PDL: el desarrollo de nuevas actividades choca a veces con la visión de la clase local dominante			
(2) Diagnóstico de los responsables políticos y técnicos del DL.			
(i) primer problema el desempleo: causas en (i.i) estacionalidad de la actividad citrícola y (i.ii) escaso desarrollo industrial-terciario		(ii) segundo problema: la dificultad de los jóvenes para formarse y acceder a la propiedad de la tierra	
3) Estrategia de actuación			
(a) desestacionalizar empleo agrícola: diversificar estructura de cultivos (para aprovechar el potencial endógeno)		(c) <i>asociacionismo</i> : vía adecuada para diversificar los cultivos, promover la formación, la profesionalización, el acceso de los jóvenes a la propiedad de la tierra y modernización del sector	
(b) desarrollar industria y servicios (en parte a través del estímulo externo)			
4) Iniciativas concretas adoptadas.			
Agricultura	Industria		Servicios
4.1. Granja-escuela de Calamox	4.2.1. Polígono industrial	4.2.2. Criadero de angulas	4.2.3. Iniciativas turísticas

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Investigación 1992/3 y 1999, Entrevistas con Agentes de Desarrollo Local

el mercado<sup>7</sup>. No obstante, se detectó falta de incentivos y comportamientos oportunistas, de ahí que, en una segunda etapa, con el fin de que los jóvenes hicieran suya y se comprometieran con la iniciativa, la Granja se convirtió en cooperativa. Aunque los jóvenes no participaron en el diseño de la Granja, esta sí consiguió finalmente motivarlos y arrancar su compromiso.

En resumen, la iniciativa ayudó a desestacionalizar el empleo a través de la

producción de cultivos hortícolas de ciclo anual con técnicas modernas de invernadero y facilitó el acceso a la propiedad y a la formación de los jóvenes. Teniendo en cuenta la situación de partida de la localidad, la Granja-Escuela consiguió: (1) revitalizar el potencial endógeno; (2) dinamizar la sociedad local y (3) propiciar el cambio estructural en la agricultura. Se trata, en definitiva, de una ICDL que generó un importante *consenso de desarrollo* que vehiculó a su vez un cambio estructural.

<sup>7</sup> Una gran empresa local (ya desaparecida) se comprometió a adquirir buena parte del producto (de gran calidad).

En el ámbito de la industria, la iniciativa de crear un polígono tenía el objetivo típico de atraer inversiones industriales foráneas para diversificar la base económica. En este caso, los resultados obtenidos son muy limitados debido al bajo atractivo externo del municipio y al hecho de que los empresarios de la zona no participaron en el proyecto ni éste tuvo tras de sí una amplia coalición local con un proyecto de sociedad. El interés inicial de algunas empresas por instalarse en este polígono respondió más al hecho excepcional de que Almenara fue incluida en la zona susceptible de beneficiarse de incentivos públicos a la inversión y al empleo creados a raíz de la crisis de la empresa IMEPIEL en el municipio de Vall d'Uixó que a sus propios atractivos. Así, la capacidad para un desarrollo industrial sostenido sobre esta base era escasa. Sin embargo, esta capacidad limitada fue suficiente para provocar la respuesta defensiva de algunas empresas agro-comerciales locales que se mostraron dispuestas a adquirir todo el nuevo polígono del municipio *"bajo el pretexto de trasladar sus instalaciones fuera del recinto urbano"*.

Por otra parte, la idea de crear un criadero de angulas surgió desde el propio ayuntamiento y tenía como objetivo la diversificación de la economía local aprovechando los recursos naturales e infraestructurales del municipio (embocadoras de río). Aquí el ADL prestó el mayor apoyo posible al proyecto: desarrollo, obtención de financiación y contratación de la persona técnicamente preparada para ejecutarlo. Sin embargo, el proyecto no se llegó a realizar. En palabras del propio ADL local: *"Cuando empiezas con las iniciativas de DL en el ámbito de la promoción económica, analizas el potencial endógeno de la zona y piensas incluso en una empresa y tipo de producción determinadas para buscar después a la persona adecuada para sacar adelante esta idea. Pues bien, por experiencia esto es totalmente inviable (...). El proceso ha de ser el inverso: debes tener claras las posibilidades de crecimiento, pero tienes que intentar motivar a la gente, esperar que quiera entrar en el proyecto y entonces desarrollárselo"*. Se trata, pues, de un

ejemplo que evidencia el irrealismo de un enfoque jerárquico del DL así como la importancia del papel de estímulo, conexión y encuentro de los actores privados que pueden jugar los actores públicos.

La causa inmediata del fracaso de esta ICDL residió en que los jóvenes implicados no acometieron finalmente el proyecto porque no consiguieron (de sus padres) el necesario aval para financiar la inversión. Aunque la razón de fondo de este proyecto fallido se encuentra en la falta de espíritu (individual) empresarial, este caso evidencia la importante dimensión social (colectiva y territorial) de este espíritu empresarial. En efecto, si los jóvenes no lograron el aval de sus padres fue en gran medida porque sobre unos y otros pesaba el clima de indiferencia, cuando no de reprobación social (en especial, de algunos empresarios muy influyentes del sector agro-comercial), hacia dicho proyecto que imperaba en la comunidad. Se dio así la "paradoja" de que fue la clase empresarial agro-comercial la que mostró menor apoyo al nuevo proyecto, es decir, aquella que más podía contribuir a compensar la falta de experiencia empresarial de las personas que debían realizar el criadero de angulas<sup>8</sup>.

Finalmente, en el ámbito de los servicios existieron iniciativas destinadas a potenciar la actividad turística en la localidad, situada en el litoral mediterráneo. Se propuso solicitar la bandera azul y la regeneración de la playa, la construcción de un paseo marítimo y el desarrollo hotelero. Pero estas ICDL provocaron el rechazo frontal del empresariado agro-comercial y de la oposición política municipal. Ambos se constituyeron en bloque socio-político y lograron sustituir al gobierno municipal existente con una moción de censura, suscitando un inédito "consenso constitutivo" muy restringido en ICDL, y política y socialmente circunscrito al nuevo grupo sobre la base del vaciamiento del contenido de la anterior EDL. El vaciamiento de la EDL previa ha llevado a que, en la segunda mitad de los años 90, la situación oscile entre el consenso restringido y la falta de consenso mínimo (ver FIG. 4). No sólo se paralizaron las ICDL más audaces (turismo), sino que el

<sup>8</sup> No es verosímil la argumentación de que estos comportamientos sociales y empresariales son atribuibles a la inviabilidad técnica del proyecto, porque el ayuntamiento de Almenara recibió ofertas firmes de empresas privadas foráneas

para desarrollar este mismo proyecto. Estas ofertas no se aceptaron porque se pretendía que el proyecto fuese de iniciativa local y que adoptase la fórmula jurídica de cooperativa.

FIG. 4. Dinámica de consenso en la EDL de Almerara



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Investigación 1992/3 y 1999, Entrevistas con Agentes de Desarrollo Local

nuevo consistorio no renovó el contrato de arrendamiento a los jóvenes que explotaban la Granja de Calamox.

El caso de Almenara constituye un ejemplo de los límites y la vulnerabilidad del *consenso de desarrollo* en ausencia de *consenso constitutivo* o, de forma más precisa y fundamental, los problemas que surgen cuando el *consenso de desarrollo* no puede forjar de forma progresiva un *consenso global*. No obstante, el fracaso final del proceso es compatible con el cambio estructural efectivamente operado en la economía local. En efecto, algunos de los jóvenes que participaron en la experiencia de la Granja de Calamox han creado su propia explotación agraria y están considerados por algunos expertos consultados como los mejores agricultores de la zona.

### 3.2.2. La experiencia de desarrollo local de Onda.

Onda es un municipio con 19.110 habitantes en la provincia de Castellón donde la mayor parte de la industria y el sector servicios están vinculados a la industria cerámica. El sector cerámico tiene gran tradición en la zona y opera según la lógica de distrito industrial, con un importante mercado de trabajo local y una atmósfera que propicia el surgimiento de empresarios e innovaciones. Los resultados generales del sector son buenos y la localidad de Onda participa en principio del éxito, existiendo por tanto un más que notable potencial endógeno. La FIG. 5 proporciona un DAFO sintético de la situación en las décadas de los 80 y 90, durante las que se detectaban

problemas de cultura empresarial manifiestos en un menor dinamismo y capacidad de respuesta a la revolución tecnológica en el sector en relación a otros municipios del distrito (GALLEGO *et al.*, 1996). Debido sobre todo a su alta especialización, la localidad tenía poco atractivo para la inversión industrial externa fuera de la rama cerámica.

La EDL en Onda se puso en marcha en 1987 con la contratación por el ayuntamiento de un ADL, pero hasta principios de los años 90 la principal iniciativa fue la creación de un polígono industrial. No existió un diagnóstico formal y no se contaba con un consenso social de partida. El objetivo general de la EDL consistía en diversificar la economía local y mejorar la formación de la población.

Entre las iniciativas de ámbito industrial, la creación del polígono tenía los objetivos de (a) contribuir a la descongestión industrial y a la ordenación más racional del espacio y (b) mejorar el atractivo para la inversión foránea. A diferencia del caso de Almenara, la promoción municipal del polígono respondió a la demanda previa de los empresarios cerámicos locales y formaba parte de un más amplio conjunto de actuaciones destinadas a mejorar la infraestructura industrial, las comunicaciones, equipamientos y servicios básicos de la zona. En la segunda mitad de los años 90, la industria cerámica local entró en la senda de un creciente dinamismo relativo y la mejora de infraestructuras de la zona fue una de sus causas principales. El polígono industrial fue en su mayoría ocupado por empresas cerámicas del área y, entre las

FIG. 5. El caso de Onda

MINI D.A.F.O		
DEBILIDADES		FORTALEZAS
(i) superdependencia económica de un solo subsector industrial		(i) éxito de ventas nacional e internacional en el sector cerámico dominante
(ii) menor capacidad de iniciativa tecnológica		(ii) localización en distrito cerámico con grandes ventajas competitivas
AMENAZAS		OPORTUNIDADES
(i) retraso en (i.i) eficiencia relativa y (i.ii) acceso a nuevos mercados de mayor valor añadido		(i) aprovechamiento ventajas de localización
EDL		
(1) Origen, promotores, grado de consenso social-político y ámbito espacial de actuación		
1987.		
(a) El Ayuntamiento de Onda contrata a un ADL		
(b) No hay un proceso formal de diagnóstico socio-económico local		
(c) Existe un grado reducido de consenso y participación en la definición de la PDL		
(d) A causa de mejoras infraestructurales, la oferta de formación en la PDL y a la inserción del municipio en su espacio socio-económico mayor, el impacto de la PDL municipal se extiende al entorno de localidades		
(2) Diagnóstico de los responsables políticos y técnicos del DL.		
(i) primer problema: la economía de Onda depende demasiado del sector cerámico		(ii) segundo problema: la evolución del sector cerámico no cumple el objetivo de generar empleo local suficiente debido a que (ii.i) el crecimiento no tiene sólidas bases y (ii.ii) hay un desajuste entre la oferta de fuerza de trabajo y los requerimientos de la demanda
3) Estrategia de actuación		
(a) Diversificación de la base económica sobre todo industrial con concepción parcialmente jerárquica: polígono industrial		(b) Mejora de la formación para estimular el autoempleo y el empleo asalariado
4) Iniciativas concretas adoptadas.		
Agricultura	Industria	Servicios
	Formación	
	(a) autoempleo artesanal	
	(b) mejorar la posibilidad de colocación en empresas cerámicas	
	Pequeñas empresas	Pequeñas empresas

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Investigación 1992/3 y 1999, Entrevistas con Agentes de Desarrollo Local, Gallego et al 1996 y Tomás Carpi et al 1999

restantes actividades, destacó la presencia de los servicios (talleres, transportes, comercialización de azulejos, etc.).

Actualmente, Onda es el mayor productor azulejero de la zona y uno de los municipios con menor tasa de paro de la Comunidad Valenciana. El dinamismo cerámico ha llevado a la focalización de la EDL en la canalización y reforzamiento del mismo, lo que ha tenido el efecto de acercar el tejido empresarial hacia la EDL y ha propiciado un mayor consenso político respecto a la misma.

Respecto a las iniciativas concretas puestas en marcha con el fin de diversificar la industria y propiciar actividades terciarias de base endógena a través sobre todo del autoempleo, se promovieron pequeñas empresas (hostelería, artículos deportivos, imprentas, por ejemplo) aprovechando las subvenciones del INEM. La intervención del ADL fue aquí importante al tratar de orientar las nuevas ofertas hacia la cobertura de demandas locales insatisfechas. Es este un hecho que pone en evidencia en qué medida

los ADL pueden jugar un papel activo (y no sólo intermediario) entre las políticas públicas supramunicipales y el bienestar de los ciudadanos como productores y consumidores. Como el ADL condicionaba las iniciativas de los actores locales asumió un mayor compromiso y responsabilidad en los resultados de la PDL.

Pero el núcleo básico de la EDL en Onda ha estado en las actuaciones de formación. En palabras del propio ADL local "la alcaldía, la concejalía y yo tenemos muy claro que formación es desarrollo". Los cursos de formación tenían dos objetivos: (a) incentivar el autoempleo con la creación de pequeñas empresas artesanales; (b) mejorar la posibilidad de colocación en empresas cerámicas. El cambio positivo en el sector cerámico ha hecho ganar importancia al segundo objetivo y se ha diversificado y adaptado la oferta de cursos a las nuevas exigencias de la demanda. El Ayuntamiento colabora con otras instituciones (Cámara de Comercio de Castellón, INEM, Institut Valencià de la Dona, Consellerías de Industria y Trabajo de la Generalitat Valenciana) en distintas ofertas (electromecánica de mantenimiento industrial, alfarería y pintura cerámica, diseño cerámico por ordenador) y dispone de programa propio de actividades (dibujo artístico, decoración al tercer fuego, idiomas, cocina, confección y patronaje). La evaluación de esta ICDL de ámbito formativo señala que: (i) se intensifican las relaciones sociales entre mujeres (el 90% de asistentes a cursos de decoración cerámica) fortaleciendo la

dimensión comunitaria del proceso en respuesta a necesidades locales<sup>9</sup>; (ii) el ADL exige cualificación mínima para asistir a los cursos persiguiendo la eficacia de las acciones; (iii) crece la cooperación ADL-empresas (por ejemplo, uso de instalaciones y prácticas en empresas cerámicas) y ADL-empresas-instituciones de formación (instituto de FP) en la organización y usos de infraestructura para los cursos; (iv) un porcentaje notable de asistentes presenta una historia de fracaso escolar en la etapa de formación profesional y la mayoría de personas se halla en edades comprendidas entre 18 y 35 años; (v) el grado de colocación de los asistentes es muy elevado y ha mejorado con la expansión del sector cerámico en Onda.

En definitiva, la oferta de formación está consiguiendo dotar de más flexibilidad al sistema formativo del área y contribuye a la inserción laboral de la población. Favorecida por la alta densidad organizativo-institucional del área y la proximidad espacial y organizativo-institucional de empresas e instituciones de apoyo (TOMÁS CARPI *et al.*, 1999), la cercanía del ADL a los ciudadanos le ha erigido en intermediador y elemento pro-activo en la construcción de redes entre empresas, instituciones formales y población que desarrollan nuevas dimensiones del sistema de formación. El efecto ha consistido en un aumento de la colaboración entre agentes sociales y económicos, pero de modo informal, puntual y "de oportunidad" (ver FIG. 6).

FIG. 6. Dinámica de consenso en la EDL de Onda



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Investigación 1992/3 y 1999, Entrevistas con Agentes de Desarrollo Local

<sup>9</sup> Esto supone una clara confirmación de la importancia del enfoque de las necesidades en las PDL, defendida

en la literatura entre otros por WILSON, 1995 y GREFFE, 1990.

La colaboración está basada en ICDL y, a lo sumo, en la detección común entre actores públicos y privados de ciertas necesidades, sobre todo en el plano de la formación. Esto último permite atisbar un tipo de consenso que comienza a trascender al de desarrollo. No obstante, todo sugiere que los actores locales vinculados al sector cerámico basan su cooperación sobre bases territoriales más amplias (al modo de los distritos industriales) y en instituciones al margen de la PDL. Esta es la causa de que el consenso de desarrollo esté fuertemente institucionalizado de modo informal. A nivel político, existe un amplio consenso de desarrollo en materia de formación e inserción socio-laboral, sobre todo porque los propios logros de la PDL presionan hacia la implicación de la oposición en la misma para no perder legitimidad ante los ciudadanos. Este proceso, junto al reciente dinamismo de la industria cerámica, a la focalización de la EDL en este campo y a la progresiva conformación de un proyecto colectivo local nucleado en torno a este sector, apuntarían hoy hacia la formación de un consenso político global (ver FIG. 6).

### 3.3. Dinámica del consenso y dinámica de la EDL en las localidades de Vall d'Uixó, Buñol, Puçol y Picanya.

#### 3.3.1. Vall d'Uixó.

Vall d'Uixó es una localidad de la provincia de Castellón, con 28.972 habitantes, y una economía que alcanzó un alto grado de dependencia de una sola empresa industrial en el sector del calzado, Segarra/IMEPIEL<sup>10</sup>. Desde finales de los 70 la principal empresa local se internó en un periplo de crisis que empezó con la suspensión de pagos (1976), siguió con la nacionalización (1978) y concluyó con su cierre, quiebra y crisis definitiva a principios de los años 90, no sin

antes pasar por un intento de reflatación privada de la misma. La crisis del sector calzado y el cierre de IMEPIEL (con dos expedientes de regulación de empleo que afectaron a 1.400 trabajadores) crearon un amplio acuerdo social sobre la necesidad de desarrollar una EDL.

Aunque las primeras ICDL de carácter municipal (fundamentalmente en los ámbitos de la formación, reinserción social y cooperativismo) se remontan a 1988, en 1991 y a iniciativa del Ayuntamiento, se organizaron unas jornadas con el doble fin de cambiar la imagen conflictiva que proyectaba la sociedad local al exterior y lograr la implicación de todos los agentes económicos y sociales y movimientos ciudadanos en una EDL. El *consenso constitutivo* en los ámbitos político y económico se institucionalizó de modo formal con la creación del Consejo Económico Social (CES) y, en 1992, de la Agencia de Desarrollo Económico y Social (ADES) como sociedad anónima de capital municipal a iniciativa también de la Conselleria de Economía de la Generalitat Valenciana.

Pero este consenso constitutivo no se concretó en un proyecto planificado de desarrollo económico sino en una actitud de compromiso colectivo para impulsar iniciativas que dinamizaran la economía local. Si bien en las jornadas señaladas algunos participantes insistieron en la necesidad de comenzar la EDL con un proceso de reflexión sobre hacia dónde se quería ir, la mayoría de participantes consideró que no se estaba en disposición de hacer un Plan Estratégico y sí, en cambio, de crear un polígono industrial para atraer inversiones externas. Este consenso limitado al ámbito de las actitudes permitió en una primera etapa que los responsables técnicos del DL contaran con un amplio respaldo en su labor de lanzamiento de

<sup>10</sup> El origen de la empresa está vinculado a la introducción de la producción de calzado a finales de la segunda década del siglo XX por parte de un empresario de la Vall d'Uixó, el posterior y progresivo declive de la industria alpargatera y las estrechas conexiones políticas con el régimen franquista de la empresa Silvestre Segarra e Hijos (MARTIN PAYNE, 1984; PEDRO & TOMÁS CARPI, 1990). En 1974 de las 8550 personas ocupadas en la industria, 6000 lo estaban en esta empresa (PEDRO & TOMÁS CARPI, 1990). El elevado grado de dependencia de la

industria y la economía de la Vall d'Uixó de esta empresa sólo puede ser valorado si tenemos en cuenta que Segarra adoptó una estrategia autárquica en la creación de las actividades industriales y complementarias necesarias para su expansión en los años 50 y 60, al tiempo que una marcada política paternalista (MARTIN PAYNE, 1984; A.D.E.S., 1995) en sus relaciones con los trabajadores y el territorio. Ambos procesos conferían a la industria del calzado de la Vall d'Uixó el carácter de una *company-town*.

iniciativas y, por tanto, en el diseño específico de la PDL.

Sin embargo, el cierre definitivo de IMEPIEL y las soluciones adoptadas entre las administraciones central y autonómica y los sindicatos abrieron un proceso de fractura social que acabó con el inicial consenso constitutivo. Las jubilaciones anticipadas, la creación por parte de los trabajadores de un fondo de inversiones con la cuantía de sus indemnizaciones y, más aún, la liquidación del patrimonio de la empresa y la actuación de la Comisión creada a tal efecto generaron una conflictividad social que se trasladó a la arena política enrareciendo a su vez el clima social.

La ADES<sup>11</sup> se politizó y se inició una etapa en la que, aunque seguía reconociéndose la necesidad de actuar, resultó cada vez más difícil lograr acuerdos concretos en ICDL. Puede así afirmarse que entre los agentes económicos y sociales la situación se degradó progresivamente desde lo que fue un consenso constitutivo a un consenso de desarrollo muy restringido. El consenso de desarrollo se mantuvo pero pasó a depender de que las ICDL a discusión no supusieran cambios radicales como los definidos en la primera etapa, de ahí que la probabilidad de lograr la cooperación y acuerdos en ICDL se redujo

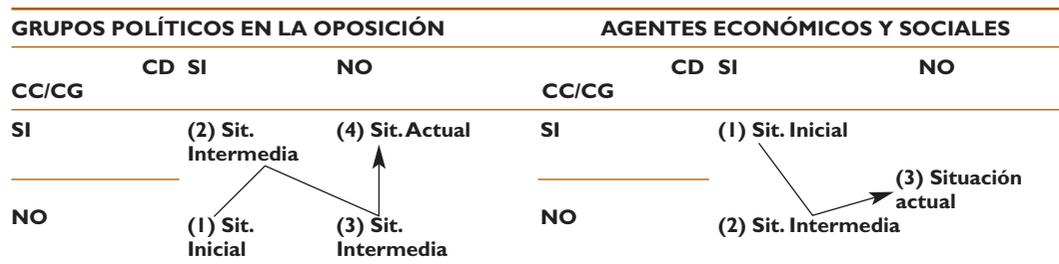
ostensiblemente y creció la ingobernabilidad de todo el proceso de EDL.

En este caso de Vall d’Uixó, conviene observar que la herencia del modelo de desarrollo se ha dejado sentir en una escasa preocupación por la formación y en la ausencia de una estrategia en la industria existente (CONSELLERÍA DE TREBALL Y AFFERS SOCIALS, 1993). Estos dos elementos se sumaron a la debilidad y falta de confianza en el potencial endógeno de desarrollo industrial y predispusieron a los agentes implicados hacia la captación de inversiones foráneas según un modelo típico de desarrollo polarizado. En ese contexto, las ICDL planteadas en el ámbito de las cooperativas tropezaron con notables problemas culturales. Se comprenderá, pues, que los desplazamientos pendulares por motivo de trabajo<sup>12</sup> hayan jugado un papel esencial en la mitigación del potencial efecto depresivo asociado a la crisis de IMEPIEL antes incluso de que pudieran surtir efecto las iniciativas de creación de suelo industrial.

3.3.2. Buñol.

Buñol es un municipio industrial de la provincia de Valencia con 9.358 habitantes. En la historia económica local han

FIG. 7. Dinámica de consenso en la EDL de Vall d’Uixó



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Investigación 1992/3 y 1999, Entrevistas con Agentes de Desarrollo Local y Agente de Desarrollo Comercial

<sup>11</sup> En una fecha tan temprana como 1994, el ayuntamiento (a través de ADES) realizó una oferta a la Comisión Liquidadora para adquirir los bienes de IMEPIEL, con el objeto de evitar la especulación en torno a los mismos. La Comisión Liquidadora (con el beneplácito de la representación de la Asociación de Antiguos Trabajadores de IMEPIEL) prefirió la venta del patrimonio por

parcelas argumentando para ello su obligación de defender los intereses de los acreedores de la quiebra.

<sup>12</sup> A principios de los años 90 se estimaba que “por lo menos la mitad de los ocupados del municipio trabajan fuera de Vall d’Uixó” (CONSELLERÍA DE TREBALL Y AFFERS SOCIALS, 1993:26).

predominado las industrias de materiales de construcción y del papel, de origen foráneo, y, en menor medida, un sector metálico autóctono aunque dependiente de los sectores anteriores. Buñol constituye el único municipio analizado en el que el sector privado desencadenó la EDL aunque no actuara como protagonista.

El origen de esta EDL estuvo en los acuerdos firmados en 1988 entre la dirección de la empresa Valenciana de Cementos, el Comité de Empresa y el Ayuntamiento. En virtud de estos acuerdos, la empresa aportó fondos para estimular el desarrollo económico y social del municipio y los sindicatos aceptaban una importante reducción de empleo, mientras que el Ayuntamiento se comprometía a capitalizar los fondos (en terrenos y en efectivo) mediante la creación en 1990 de una sociedad municipal, BUINSA (Buñol Industrial S.A.), cuyo objetivo inicial era la realización de un polígono industrial. La génesis de la EDL coincidió con la *institucionalización* de gobiernos municipales de coalición a través de la alternancia en el poder de dos grandes partidos mayoritarios de izquierda y dos pequeños grupos *bisagra*. Todos los grupos políticos tenían representación en el Consejo de Administración de BUINSA y participaban así en la fijación de las líneas directrices de la EDL que la empresa municipal decidía. El procedimiento participativo permitió estabilizar la filosofía de la EDL y dejarla al margen de las disputas políticas.

Entre los agentes económicos y sociales, se ha pasado de una situación inicial donde la relación bastante institucionalizada de BUINSA y los sindicatos constituía la fuente principal de consenso constitutivo a otra donde el tejido comercial se está involucrando progresivamente en la EDL en su conjunto (consenso global) a partir de las ICDL de promoción comercial del municipio. En este caso, como también se verá en Puçol y en Picanya, el impulso de los responsables políticos y técnicos del DL en favor de ICDL en el ámbito comercial ha requerido una

labor previa de *networking* entre los comerciantes locales para impulsar el desarrollo de asociaciones que los representen y constituyan interlocutores fiables y regulares para otros actores públicos y privados. Este rol creativo en el ámbito del desarrollo asociativo de los *policy makers* locales evidencia otra vez su potencial condición de constructores de redes de las PDL.

Siguiendo la misma lógica, una parte de los empresarios industriales coopera desde hace unos años de un modo más estrecho a través de algunas ICDL (consenso de desarrollo). En este último cambio ha resultado esencial la reorientación de la EDL de BUINSA hacia la potenciación de la industria radicada en la zona, tras una etapa inicial en la que se concentró fundamentalmente en la captación de inversiones foráneas<sup>13</sup>. La relación de BUINSA con los sectores industriales foráneos (papel y materiales de construcción) ha sido baja, debido a su menor dinamismo relativo en la última década, a su propensión a la internalización de servicios y a su actitud y mentalidad más cerrada a las relaciones con otros actores públicos locales. El mayor logro de BUINSA y, por tanto, de la EDL, ha sido su contribución con acciones formativas y de asesoramiento al cambio estructural y creciente dinamismo del sector autóctono del metal en los últimos años. Su modernización, ampliación de actividades desde la reparación a la producción de maquinaria y su paulatina internacionalización (superando su dependencia congénita de la demanda local en la fase anterior) derivan en parte de la EDL.

Interesa destacar en este caso de Buñol el modo en que la PDL define un proceso en espiral en virtud del cual nuevos actores económicos y sociales son incorporados a la EDL y en el que los *policy makers* devienen progresivamente actores estratégicos en la puesta en conexión entre actores y en la movilización (política) de sus conexiones y competencias económicas (ver FIG. 8).

<sup>13</sup> La constatación de que muchas de las empresas atraídas en la primera fase no eran creaciones ex-novo, sino sólo traslados de empresas que apenas generaban empleo

local, al tiempo que el resurgir de algunos sectores de la industria local son dos vectores-fuerza esenciales para entender este cambio.

FIG. 8. Dinámica de consenso en la EDL de Buñol

GRUPOS POLÍTICOS EN LA OPOSICIÓN			AGENTES ECONÓMICOS Y SOCIALES		
CC/CG	CD SI	NO	CC/CG	CD SI	NO
SI	Sit. Predominante y progresivamente autorreforzada		SI	Sit. Sindicatos todo proceso (2) Sit. Actual comerciantes	
NO			NO	(1) Sit. Inicial comerciantes (2) Sit. Actual empresarios	(1) Sit. inicial empresarios

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Investigación 1992/3 y 1999, Entrevistas con Agentes de Desarrollo Local

### 3.3.3. Puçol

Puçol es un municipio industrial de 14.211 habitantes en la provincia de Valencia y muy próximo a la capital. La EDL surgió en 1985-86, promovida por el ayuntamiento y muy vinculada a la problemática de la integración socio-laboral de determinados grupos e individuos marginados y no marginados. En un primer momento, la iniciativa se sirvió de la experiencia previa de la mancomunidad de la zona en el área socio-laboral, hasta que paulatinamente adquirió entidad propia. La dinámica de la EDL ha estado marcada por un amplio consenso sindical y vecinal sin institucionalización formal. En primer lugar, hay que reseñar que la sociedad local de Puçol muestra una intensa propensión a la participación. Existen conocimiento personal y proximidad institucional (ideológica) entre sindicatos y movimientos ciudadanos, de un lado, y partidos políticos sobre todo de izquierdas, de otro lado. Esta confianza mutua es producto del hecho siguiente: los principales líderes políticos locales trabajaban en la misma empresa, COINTRA (sector de electrodomésticos línea blanca), y motor principal del desarrollo industrial local hasta su reconversión en los años 80. Pero el mantenimiento de este consenso se debe además a que la EDL se enfocó inicialmente a resolver los problemas de formación y empleo y los responsables técnicos y políticos acertaron en la forma de abordarla.

Así, el éxito de la EDL en las materias de formación y reinserción laboral es indudable. En 1999, la tasa de desempleo municipal (datos del INEM), era de

aproximadamente el 4%, la más baja de la comarca y una de las menores de la Comunidad Valenciana. El éxito de la EDL en materia formativa y de reinserción laboral tiene dos causas: (i) una *aproximación* a la problemática socio-laboral que ofrece seguimiento y apoyo integral a la población joven desde la formación hasta la colocación de acuerdo con el sentido último del desarrollo endógeno; (ii) una estructura organizativa (sin parangón en otros municipios analizados) acorde con esta concepción y consistente en una macro-área de Bienestar Social que integra y coordina acciones en los planos cultural, social y económico con una perspectiva sistémica del desarrollo humano y del DL, sobre todo en el ámbito de la formación. Recientemente, la ampliación de la esfera de actuaciones de la EDL hacia los sectores comercial e industrial en la localidad ha estimulado también la creación de una asociación de comerciantes y ha ampliado al tejido comercial local la existencia de consenso.

Un resultado de gran importancia en el caso de Puçol es la gran fuerza impulsora que se observa al consenso global cuando este se cimenta en la multiplicación progresiva de relaciones informales frente a las instituciones formales. La estrategia de desarrollo local y bienestar social ha creado todo un conjunto de conexiones institucionales informales que sirve de base para conseguir el liderazgo y apoyo necesario para los proyectos y para conectar con la ciudadanía y agentes sociales. Sin embargo, y como ocurre a menudo en los sistemas locales



Comparte con Puçol su proximidad (en este caso mayor) a la capital Valencia, un planteamiento social-integral del DL, un amplio consenso inicial de los movimientos ciudadanos y vecinales (si bien más institucionalizado en este caso) y el paso progresivo desde un consenso de desarrollo a un consenso global de los agentes empresariales a medida que se ha ido ampliando el ámbito de actuaciones de la EDL. En el plano político, la mayoría absoluta de dos décadas no ha impedido lograr un consenso global persistente. La clave parece estar aquí en el talante dialogante del gobierno y oposición y en el importante liderazgo social y político del partido en el gobierno<sup>14</sup>.

Tanto en Puçol como en Picanya existe una aproximación eminentemente *social* al DL técnicamente impulsada y liderada por expertos en servicios sociales. Esta aproximación conecta mejor con la idea de potencial endógeno (mediante un enfoque sistémico del desarrollo humano) y asume desde el principio de la EDL la necesidad de implicación y compromiso de los actores involucrados para el éxito de las iniciativas. Por este motivo, la dinámica de consenso socio-económico define en estos casos un proceso en espiral que incorpora de modo progresivo nuevos actores a medida que se amplía el campo de actuación de la PDL.

#### 4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis de seis casos de EDL en municipios de tamaño mediano en la CV - Almenara, Onda, Vall d'Uixó, Buñol, Puçol y Picanya- muestra la complejidad del proceso de DL y la pluralidad de dinámicas socio-económicas y políticas posibles. Atendiendo al marco analítico establecido en la primera parte de este trabajo, las conclusiones más relevantes son las siguientes:

- 1) Las PDL pueden conseguir logros significativos sin estar presididas por un

proceso de *cooperación* en el sentido habitual del término como *consenso constitutivo*.

La causa radica en que las lógicas motivacionales y las ventajas que se atribuyen a la *cooperación*<sup>15</sup> no son privativas de este proceso sino que parecen más bien propias de los procesos de interacción entre actores y pueden tener lugar en el contexto de ciertas ICDL;

- 2) Las ICDL que conectan con el potencial endógeno de una zona tienen éxito y en este éxito es un factor crucial el *consenso de desarrollo* que son capaces de suscitar.

Los ADL entrevistados explican unánimemente la gestación del consenso de desarrollo como la consecuencia de (i) la necesidad entre los responsables políticos y técnicos del DL de apoyar sus iniciativas en los actores económicos y sociales, y (ii) la capacidad de los actores para establecer un proceso de retroalimentación que redefine la ICDL de acuerdo con sus inquietudes y sus competencias;

- 3) En ausencia de una *cooperación* constitutiva o global, las EDL tropiezan con serios límites no sólo para propiciar cambios socio-económicos radicales sino también para impulsar ICDL audaces (relativamente alejadas del potencial endógeno) e incluso para consolidar en el medio plazo las ICDL más próximas a las potencialidades locales.

- 4) Desde la perspectiva teórica, la importancia de la *cooperación* ("partenariat") radica en su condición de palanca no sólo para dinamizar sino también para superar las limitaciones de la base económica y relacional existente en un territorio y se define como un máximo exponente de potencial endógeno de cambio y creatividad.

No hay que olvidar aquí que el proceso de consensuación de las *estrategias*

<sup>14</sup> Del dinamismo de la PDL y de su contagio a la ciudadanía da buenas muestras la gran cantidad de actuaciones realizadas en este municipio en las últimas décadas y la propia riqueza gráfica y documental del informe en la que éstas aparecen explicadas. (AJUNTAMENT PICANYA, 1999). Una prueba más de este dinamismo y del progresivo énfasis en la dimensión económico-empresarial del desarrollo local es que en un municipio de este tamaño el ayuntamiento editara en 1999 un Directorio de empresas del municipio (*DIRECTORI D'EMPRESES PICANYA 2000*).

<sup>15</sup> Así, MACKINTOSH (1992) distingue entre un modelo de *sinergia* (obtención de beneficios adicionales por la complementariedad entre las competencias y poderes de los diferentes actores), un modelo de *transformación* (en el que cada actor intentaría aproximar los objetivos del otro a los suyos propios) y un modelo de *ampliación del presupuesto* (donde la cooperación responde al interés común por captar recursos externos). Esta tipología ha sido matizada y desarrollada por HASTINGS (1996).

*cooperativas* importa más en sí que los resultados en términos de desarrollo efectivo de lo planificado (KLEIN, 1992; HEALEY, 1998). Por tanto, la falta de un proceso previo de planificación va en menoscabo de los recursos movilizados, de la coordinación de las actuaciones y del propio alcance transformador de la PDL. Es este un hecho en el que se observa la doble condición del territorio como trama o capital relacional afecto a un grupo de actividades económicas (MAILLAT *et al* 1991) y como construcción social convivencial (capital social) que, aunque está relacionada con la idea anterior (PUTNAM, 2000), la trasciende (WILSON, 1996). Mientras que el *consenso de desarrollo* "sólo" moviliza el capital relacional, el *consenso constitutivo* lo proyecta hacia el futuro en la forma de un proyecto colectivo que sobrepasa la realidad material inmediata y define el capital social de la comunidad. Frente a la lógica que subyace a la planificación y la *cooperación*, la lógica que domina la mayoría de PDL analizadas es el voluntarismo de los responsables políticos y técnicos del DL y un bajo nivel de consenso y participación inicial de otros actores (pero sin que exista determinismo alguno en este proceso).

A su vez, este voluntarismo está asociado al carácter de política pública de las EDL, a la forma en que aparecen estas iniciativas (impulsadas en muchos casos de forma externa), a la apuesta decidida de las AA.PP. locales por operar cambios (incluso radicales) en la base económica de sus municipios y a las exigencias culturales y de aprendizaje que entraña la puesta en práctica de una estrategia de *cooperación*.

- 5) Pero la existencia de un *consenso constitutivo* no asegura ni el éxito de la EDL en su conjunto ni el éxito de las ICDL.

La razón reside en la dificultad para

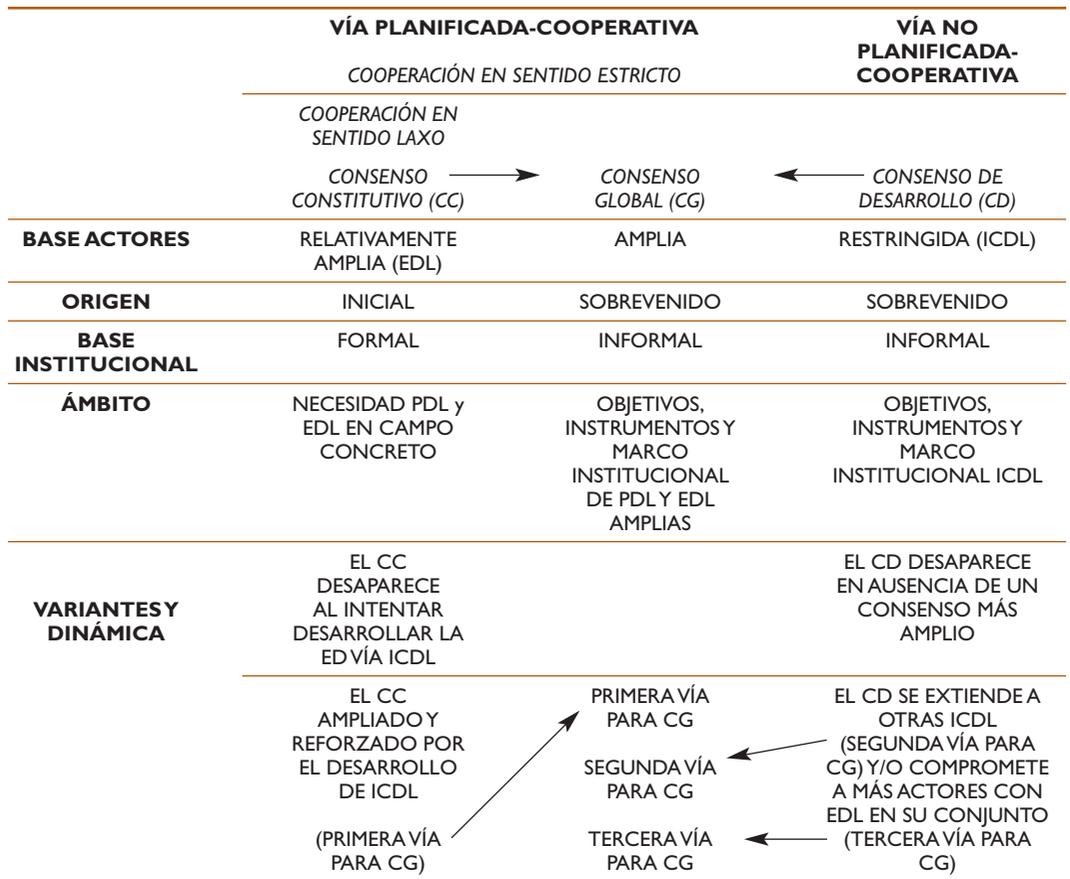
transformar el capital social en capital relacional, precisamente porque el primero pertenece a la lógica convivencial y prospectiva del *consenso constitutivo* y está parcialmente desprovisto de una base material. El capital constitutivo no siempre dispone del capital político (es decir, de movilización) (HEALEY, 1998) para desarrollar una EDL con el apoyo de una importante porción de los agentes económicos, sociales y políticos. Por tanto, sólo es capital relacional en potencia. Esto es, requiere de un proceso de movilización y, sobre todo, de la creación de recursos específicos a través del desarrollo de ICDL, lo que remite a su vez a la lógica productiva y material del *consenso de desarrollo*. En definitiva, ambas lógicas territoriales no tienen porqué coincidir.

Por tanto, el despliegue del *consenso constitutivo* no es posible si las ICDL concretas no lo refuerzan y lo renuevan dándole un alcance más global. En otros términos, si la lógica de la *cooperación* ("partnership") comporta un proceso de planificación previa y de concertación de las actuaciones, también requiere para ser permanente de un *consenso* sobrevenido donde los actores se definen y se transforman a través de la interacción<sup>16</sup>, de tal modo que la *cooperación* sea un proceso evolutivo. En definitiva, existen dos formas posibles para enfocar las PDL y en concreto la *cooperación* pública y privada: una vía planificada o *consenso constitutivo* y una vía espontánea o *consenso de desarrollo*. Y, sin embargo, ninguna de ambas puede funcionar sin la otra. La FIG. 10 ofrece la síntesis de la tipología de formas de DL y de *cooperación* a partir de la descomposición y reconstrucción analítica del concepto y realidad de la *cooperación* y los tiempos del mismo realizada en este artículo;

<sup>16</sup> Nótese el contraste entre esta conceptualización de la *cooperación* y el modelo de MACKINTOSH (1992) en el que, como

se ha visto, la fundación de la *cooperación* responde al intento de cada actor de aproximar los objetivos del otro a los suyos propios.

FIG. 10. Política de desarrollo local y cooperación



Fuente: Elaboración propia

- 6) Existen algunas implicaciones de política regional:
  - i) la política de las instituciones supramunicipales de apoyo al DL debería utilizar como principal criterio en la concesión de ayudas la conexión de las IC DL con el potencial endógeno;
  - ii) la existencia o no de un enfoque de *cooperación* debería ser el criterio-guía cuando los ayuntamientos impulsan proyectos con el objetivo de trascender la realidad socio-económica existente;
  - iii) tomar la disponibilidad de un acuerdo formal entre actores (*consenso constitutivo*) como criterio discriminatorio sistemático en la selección de los proyectos y

municipios susceptibles de recibir subvenciones supramunicipales, además de originar cooperaciones efímeras de conveniencia (MACKINTOSH, 1992; HEALEY, 1998) es una importante fuente de perdedores (TAYLOR *et al*, 2001) y puede sofocar la progresiva emersión de instituciones informales que constituyen el fundamento del desarrollo local de base endógena.

La filosofía política que se desprende de los resultados obtenidos por la investigación:

- a) reduciría la componente de suma cero que abunda en las PDL, al hacerlas pivotar en un uso más intenso de sus recursos específicos

- (CHESHIRE & GORDON, 1998; PERRIN, 1991);
- b) evitaría el maximalismo de un enfoque exclusivo de consenso constitutivo;
  - c) sería más coherente con el voluntarismo que alimenta la génesis de muchas PDL y con la importancia de la *cooperación* global de carácter sobrenvenido.
- 7) Algunos estudios recientes de procesos de *cooperación* en grandes ciudades europeas señalan la existencia de un vínculo entre su fragmentación económica y social y nuevas formas de gobierno. A la *cooperación* previa entre actores públicos y privados centrada en proyectos urbanos de gran escala le habría sucedido una nueva forma de *cooperación* focalizada en áreas

específicas (cultura, tecnología, etc.), lo que, a su vez, conduciría a la disociación entre democracia y toma de decisiones urbana. Desde esta perspectiva, se apunta que el reto es lograr que la *cooperación* evolucione hacia la conformación de un tipo de redes de gobierno más progresivas y participativas (NEWMAN & VERPRAET, 1999).

El trabajo teórico y empírico realizado en ciudades de tamaño pequeño-mediano en la C.V. pone de relieve que el consenso de desarrollo es un buen concepto de referencia para estas formas segmentadas de *cooperación* y podría constituir en sí mismo una base para la progresiva conformación de un consenso global a través de un proceso en espiral que comporta en efecto formas de gobierno cada vez más participativas y democráticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADES (1995): *Memoria de Actividades. Agència de Desenvolupament Econòmic i Social, SA.*, La Vall d'Uixó, Doc. Mimeo, 130p.
- AJUNTAMENT DE PICANYA (1999): *Picanya davant el segle XXI*, Ajuntament de Picanya, Picanya.
- AMIN, Ash & N. THRIFT, (1993): "Globalization, institutional thickness and local prospects", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, pp. 405-427, ADICUEER (Association des Directeurs d'Instituts et des Centres Universitaires d'Etudes Economiques Régionales), Poitiers.
- BASSETT, Keith (1996): "Partnerships, Business Elites and Urban Politics: New Forms of Governance in an English City?", *Urban Studies*, Vol. 33, n° 3, pp.539-555, Carfax Publishing, Abingdon.
- BENKO, George & A. LIPIETZ (Eds) (1994): *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- BENNETT, R. J. & G. KREBS (1994): "Local Economic Development Partnerships: An Analysis of Policy Networks in EC-LEDA Local Employment Development Strategies", *Regional Studies*, Vol. 28.2., pp.119-140, Regional Studies Association, Basingstoke.
- BLAKELY, E. J. (1989): *Planning Local Economic Development. Theory and Practique*, Sage Publications, Newbury Park.
- CHESHIRE, P. C. & I. R. GORDON, (1998): "Territorial competition: Some lessons for policy", *The Annals of Regional Science*, 32, pp. 321-346, Springer-Verlag, Heidelberg.
- CONSEJO EUROPEO (1999): *Disposiciones generales sobre Fondos Estructurales. reglamento (CE) N°1260/1999de 21 de junio*. DOCE 26.6.1999.
- CONSELLERÍA DE TREBALL Y AFERS SOCIALS (1993): *Diagnòstico Empleo-Formación de la Vall D'Uixó*, Direcció General de Formació i Inserció Professional, Valencia.
- GALLEGO, J. R. (1994): "Un esbozo de metodología para el análisis y evaluación de las experiencias valencianas de desarrollo local", *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, (11), 28-32, Centro de Información y Documentación Europea de la Economía Pública, Social y Cooperativa y Conselleria de Treball de la Generalitat Valenciana, Valencia.
- GALLEGO, J. R. & J. NÁCHER (Coords.) (2001): *Elementos básicos de economía. Un enfoque institucional*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- & M. PÉREZ (1998): "Potencial endógeno, consenso y aprendizaje en la eficacia de las estrategias de desarrollo local: una consideración a partir de los casos de Almenara y Onda", Comunicación a la XXV Reunión de la AEER, Zaragoza, 28-30 Octubre.
- & J. V. PICHER & J. A. TOMÁS CARPI (1996): "Dinámica del distrito cerámico de Castellón en las dos últimas décadas", en J. A. TOMÁS CARPI, et al (1996): *Cambio técnico-organizativo de la industria valenciana e*

- impacto en el mercado de trabajo*. IVEI: 204-640, Valencia.
- GÓMEZ, A. (1991): "I.L.E. en España:Almenara", en AA.VV., *Jornadas de Fomento del Empleo Local*, Publicaciones de la FVMP, n°7, pp.185-195, Federación Valenciana de Municipios y Provincias, Valencia.
- GREFFE, X. (1990): *Descentralizar en favor del empleo*, Ministerio de Trabajo, Madrid.
- HASTINGS, A. (1996): "Unraveling the Process of "Partnership" in Urban Regeneration Policy", *Urban Studies*, Vol. 33, N°2, pp.253-268, Carfax Publishing, Abingdon.
- HAYEK, F. A. (1937): "Economics and Knowledge". *Economica*. Vol IV(13). 33-54, Blackwell Publishers, Oxford.
- (1945): "The Use of Knowledge in Society". *The American Economic Review*. Vol XXXV(4). Pp. 519-530, The American Economic Association, Princeton.
- HEALEY, P. (1998): "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning", *Environment and Planning A*, Vol. 30, pp. 1531-1546, Pion Limited, Londres.
- JOHNSON, B. (1992): "Institutional Learning". cap. 2 en B. A. LUNDVALL, (Ed) (1992a): *National Systems of Innovation: An Analytical Framework*. Pinter, Londres: pp. 23-44.
- KIRAT, T. (1993): "Innovation technologique et apprentissage institutionnel: Institutions et proximité dans la dynamique des systèmes d'innovation territorialisés", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, pp. 547-563, ADICUEER, Poitiers.
- KLEIN, J. L. (1992): "Le partenariat: vers une planification flexible du développement local", *Canadien Journal of Regional Science*, XIV, 491-505, Blackwell Publishers, Québec.
- MACKINTOSH, M. (1992): "Partnership: Issues of Policy and Negotiation", *Local Economy*, Vol. 7, n° 3, pp. 210-224, Routledge, Londres.
- MAILLAT, D. & O. CREVOISIER & B. LECOQ (1991): "Réseaux d'innovation et dynamique territoriale. Un essai de typologie", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3/4, pp. 407-432, ADICUEER, Poitiers.
- MARTIN PAYNE, I. (1984): "Sociologie d'une crise: IMPIELSA et le secteur de la chaussure à Vall d'Uxó", Comunicación presentada al Ier Congrés d'Economia Valenciana, Conselleria d'Economia i Hisenda, Generalitat Valenciana, Valencia: pp. 265-272.
- MENY, I. & J. C. THOËNING (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- MOULAERT, F. & L. LEONTIDON & P. M. DELLADETSIMA & J. C. DELVAINQUIERES & C. DEMAZIERE (1994): "Propositions théoriques pour l'étude des localités qui "perdent". En C. COURLET, & B. SOULAGE (Eds): *Industrie, Territoire et Politiques Publiques*. L'Harmatan, París: 225-293.
- NEWMAN, P. & G. VERPRAET (1999): "The Impacts of Partnership on Urban Governance: Conclusions from Recent European Research", *Regional Studies*, 35(5), 487-491, Regional Studies Association, Basingstoke.
- PEDRO, A. & J. A. TOMÁS CARPI (1990): *La Plana*, en *Estudio Económico de la Ordenación de la Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana*, Universitat de València.
- PERRIN, J. C. (1991): "Réseaux d'innovation-Mileux Innovateurs-Developpement territoriale". *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3/4, 343-374, ADICUEER, Poitiers.
- PUTNAM, R. D. (2000): *Per a fer que la democràcia funcioni. La importància del capital social*, Temes Contemporanis Proa., Barcelona, Edición, introducción y estudio crítico a cargo de Carles Boix. (Versión original de 1993).
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (1999): "Instituciones y desarrollo económico", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXI (122), 775-784, Ministerio de Fomento, Madrid.
- TAYLOR, P. & I. TUROK & A. HASTINGS (2001): "Competitive bidding in urban regeneration: stimulus or disillusionment for the losers?", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 19, pp. 45-63, Pion Limited, Londres.
- TOMÁS CARPI, J. A. & J. R. GALLEGÓ & J. V. PICHER (1999): "Cambio tecnológico y transformación de sistemas industriales localizados: la industria cerámica española", *Información Comercial Española*, n° 781, pp.45-68, Ministerio de Economía, Madrid.
- TORRE, A. & J. P. GILLY (2000): "On the Analytical Dimension of Proximity Dynamics", *Regional Studies*, 34 (2), 169-180, Regional Studies Association, Basingstoke.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993): *Política Económica Local*, Pirámide, Madrid.
- WILSON, P. A. (1995): "Embracing locality in local economic development", *Urban Studies*, (32), 645-658, Carfax Publishing, Abingdon.
- (1996): "Empowerment: Community Economic Development from the Inside Out", *Urban Studies*, (33), 617-630, Carfax Publishing, Abingdon.
- WONG, C. (1998): "Interrelationship between key actors in local economic development", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 16, pp. 463-481, Pion Limited, Londres.

# Las directivas europeas y su proceso de arraigo en las tradiciones nacionales:

## Una aplicación en Francia de la Directiva Seveso

François DUCHENE

Doctor en Geografía Investigador en el laboratorio RIVES ENTPE (Escuela Nacional de Ingenieros de Caminos y Obras Públicas) – Francia

**RESUMEN:** Cuando se oye comúnmente hablar de Europa se podría creer que se habla de una entidad burocrática más que política con funcionamiento totalmente autónomo. Ahora bien, cuando se observa concretamente el modo de aplicación de una directiva precisa, en este caso la Directiva Seveso 1 (luego 2), se advierte una importante diversidad en los diferentes países de la Comunidad. El estudio del caso francés, a través de un ejemplo preciso y voluntariamente detallado, muestra el modo en cómo la directiva Seveso, tan pronto como se incorporó a la legislación francesa, ha vivido un proceso de arraigo sin una profunda ruptura con la historia y las prácticas del país. Hemos observado que la misma directiva, aplicada en otros países, como Holanda, ha conocido un proceso diverso de implementación. Así podemos mostrar cómo el carácter *social* y *local*, más que el estrictamente *administrativo* y  *europeo*, influye en la elaboración de tales directivas

Descriptores: Legislación Europea. Directiva Seveso. Francia.

### I. INTRODUCCIÓN

Una idea que solemos leer o escuchar afirma que Europa *se va imponiendo* cada vez más en la vida cotidiana de los ciudadanos de sus países miembros. Esta fórmula casi periodística evoca la imagen de una «apisonadora burocrática» que proviene de Bruselas, trabajando de manera autónoma e imponiendo su trabajo reglamentario uniformemente en todos los países miembros. Dicha imagen está fundada en el hecho de que las instancias europeas tienen una importante actividad reglamentaria, en muchos aspectos<sup>1</sup>.

Pero el tópico que consiste en asimilar Europa únicamente a un aparato burocrático poderoso ¿no ocultaría acaso el hecho de que la Comisión Europea, que valida las políticas públicas europeas, esté integrada por autoridades electas de cada Estado miembro que participan ampliamente en su elaboración? Dicho de otro modo, esta actividad de normalización ¿no será el resultado de puntos de vista nacionales que se expresan a lo largo de su elaboración? Por otra parte, dada la diversidad de la historia política y administrativa de cada país miembro (incluso de cada región que lo

Recibido: 22.03.02, revisado: 28.08.02  
e-mail: duchene@entpe.fr

<sup>1</sup> Se basa quizás también en el sentido, expresado por parte de las opiniones públicas de los países de la Comunidad, de que

paradójicamente esta actividad *reglamentaria* de las instituciones europeas *desregula*, o incluso tiende a liberalizar economías nacionales construidas sobre bases más solidarias.

componen), ¿se puede realmente imaginar que la aplicación de estas políticas europeas sea uniforme, en el tiempo y en el espacio? En otras palabras, ¿pasarán las directivas europeas por varios filtros sucesivos que tiendan a desviarlas y adaptarlas al contexto de su aplicación? Finalmente, una vez en vigor, ¿estas políticas no serán objeto de evaluaciones, comparaciones, adaptaciones, con la voluntad de desarrollarlas, tanto en su fondo como en su forma?

Para responder lo mejor posible a todos estos interrogantes nos interesaremos en una directiva europea que concierne tanto al ámbito de la industria como al de la ordenación urbana. En efecto, desde 1982, Europa dispone de una regulación de las actividades industriales peligrosas por la promulgación de la directiva Seveso 1. La Comisión Europea aprobó varios años después, en 1996, la directiva Seveso 2 que complementa la primera.

Disponemos de pocos elementos para analizar con detalle el proceso de elaboración de esta política europea. Así, tras su exposición, optamos por observar los modos de su aplicación, afirmando que el segundo explica en parte el primero. Con mayor detalle, nos interesamos en el caso francés<sup>2</sup>, a través del estudio de la «implantación» de «zonas de peligro» alrededor de una fábrica química en los documentos de urbanismo. Al final, evocamos las posibles evoluciones de esta política, situada entre la industria y la ordenación urbana, tanto en Francia como en Europa.

## 2. UNA MISMA DIRECTIVA SEVESO Y VARIAS APLICACIONES NACIONALES

La directiva que nos ocupa se llama Seveso porque fue elaborada a raíz de un accidente industrial acontecido en Meda, cerca del municipio de Seveso, en la región metropolitana de Milán, el 10 de julio de

1976. Una importante nube de dioxinas escapó de la fábrica *Icmesa*, perteneciente al grupo químico helvético Hoffman-La-Roche. Este accidente no causó ninguna pérdida humana, aunque sí provocó lesiones debidas a las dioxinas que pudieron revelarse después sin que le fueran atribuidas, en su momento. Sin embargo, fue necesario desplazar a 736 personas durante varios años, y sobre todo, provocó una polémica a propósito de la indecisión a la hora de tratar la crisis (LAGADEC, 1980).

### 2.1. Ante todo organizar una libre competencia equitativa en la Comunidad Europea

Con este accidente surgió, en los diferentes países de la Comunidad Europea, la conciencia de una necesaria regulación para la instalación de industrias peligrosas en medio urbano en un contexto, mundial y europeo, de incremento de estos tipos de accidentes<sup>3</sup>. Instada por el gobierno italiano, la Comisión de las Comunidades Europeas ponía en marcha en 1979 una directiva sobre las industrias peligrosas (CLÉMENTÉ, 1996).

La intención de proteger a la población civil y al medio ambiente inspiró, efectivamente, esta necesidad. No obstante, la dimensión europea de esta regulación se explica por el hecho de que, en el ámbito de una verdadera competencia económica, los países más desarrollados en materia de legislación industrial deseaban una armonización europea<sup>4</sup>. «La Directiva Seveso nació basada en la libre competencia, para que las obligaciones ambientales no fueran el pretexto de impedir una competencia equitativa» recordó recientemente la Señora Liennman<sup>5</sup>. Además, un investigador que trabajó el accidente de Seveso, escribió que Hoffman-La-Roche «escogió Italia para producir el triclorofenol, (...) también debido al subdesarrollo científico italiano, a la ausencia de regulación restrictiva y la debilidad de sus

<sup>2</sup> Debido a la antigüedad de la presencia de la industria química en este país.

<sup>3</sup> Particularmente en este periodo, Flixborough (Inglaterra), en 1974 (28 muertos y 104 heridos), Els Alfacs (España), en 1978 (216 muertos, varios centenares de heridos), y numerosos accidentes en empresas holandesas, francesas o italianas, provocando cada vez la muerte de varios empleados.

<sup>4</sup> Francia, Alemania y Luxemburgo disponían ya de un marco legislativo restrictivo para sus industrias peligrosas (CLÉMENTÉ, 1996).

<sup>5</sup> Ex-Ministra encargada de la vivienda, y diputada europea, miembro de la comisión de trabajo «Seveso» para la elaboración de la directiva. Recordaba este punto de vista durante el debate en la región Rhône-Alpes sobre los riesgos industriales, en Bron (Lyon), el 5 de diciembre de 2001.

controles» (ZEDDA, 1976: 30). Dicho de otro modo, los países más desarrollados de la Unión establecieron progresivamente su propia regulación sobre de industrias insalubres, contaminantes o peligrosas en ámbito urbano. No querían que este avance les desfavoreciera y que, con la apertura de las fronteras, los industriales no se fueran a otros países europeos poco industrializados y, por tanto, con una regulación más favorable para ellos.

Con este enfoque de libre competencia, la directiva Seveso plantea previamente armonizar las leyes existentes e impulsar nuevas regulaciones en los países donde no existen. Uno de los considerandos de la Directiva lo recuerda:

«Considerando que la disparidad de las disposiciones ya aplicables o en preparación en los varios Estados miembros, sobre medidas de prevención de los accidentes mayores y la reducción de las consecuencias para la población y el medio ambiente podría crear condiciones de competencia desiguales y tener repercusiones directas en el funcionamiento del mercado común, hay que proceder en este sector al acercamiento de las legislaciones (...).

Y en el documento europeo de evaluación de esta directiva Seveso, elaborado varios años después de su promulgación, se recuerda de nuevo que «las medidas dentro de la Comunidad Europea deben ser suficientemente importantes para ser plausibles, pero suficientemente flexibles para ser realistas. No deben influir indebidamente en la competitividad» (HAMILTON & al, 1993: 10). En consecuencia, podemos decir que la dimensión económica está ampliamente presente en el espíritu de esta directiva.

## 2.2. El contenido de la directiva Seveso

Los términos de la directiva n° 82-501 del 24 de junio de 1982 «sobre los riesgos de accidentes mayores de ciertas actividades industriales<sup>6</sup>», llamada directiva Seveso 1,

indican el camino que hay que seguir para tratar actividades industriales peligrosas. Se pueden resumir a continuación sus principios esenciales:

- El artículo 1 y sus anexos definen las principales terminologías utilizadas, así como las sustancias designadas como peligrosas.
- En sus considerandos 2 y 5, y en sus artículos 3, 4, 5 y 6, la Directiva solicita a los industriales la reducción en el origen del peligro de sus instalaciones por medio de procedimientos cuyo objeto central, la elaboración de una «notificación a la autoridad competente», permita conocer y tratar el riesgo. El artículo 7 dice que una autoridad administrativa nacional debe ser designada como interlocutor de los industriales para velar por la puesta en marcha de estas medidas de seguridad.
- El artículo 8 insta a la obligación de informar «de modo apropiado y sin que tengan que preguntarlo, [las] personas susceptibles de ser afectadas por un accidente mayor provocado por una actividad industrial, (...) de las medidas de seguridad a tomar y de la buena actitud a adoptar en caso de accidente».
- La Directiva se aplica tanto a las instalaciones nuevas como a las que ya existen (artículo 9). En cambio, excluye de su campo de aplicación las instalaciones militares y nucleares civiles<sup>7</sup>.
- Los artículos 10, 11, 12 y 13 tratan de la organización de los auxilios y de la constitución de un registro central europeo de las causas de accidentes, a aportar por los Estados miembros y los industriales afectados.
- Finalmente, la Directiva no obliga a tomar medidas de zonificación en el entorno de las fábricas peligrosas. El artículo 17 sólo dice que «dicha directiva no reduce la capacidad que tiene cada Estado miembro de aplicar medidas administrativas o legislativas que

<sup>6</sup> Publicado en el DOCE del 5 de agosto de 1982.

<sup>7</sup> La Directiva no dice nada de las razones de esta exclusión. En el caso francés, las autoridades invocan el hecho que la industria nuclear es reciente, al contrario de la química, y por ello, incorpora a un enfoque sobre la seguridad

desde su comienzo. Por otra parte, se trata de una industria nacionalizada, por lo que puede hacer inversiones importantes para la seguridad. Más allá de estas razones «oficiales», se puede recordar el origen militar de esta industria en Francia, y, por tanto, de su particular carácter secreto.

*asegura una protección de los y las habitantes y del medio ambiente más amplia que la que resulta de las disposiciones de la presente directiva».*

Directiva, que no ley ni, *a fortiori*, decreto de aplicación, el texto deja a cada Estado miembro amplios márgenes de maniobra en su establecimiento.

### 2.3. Varias formas de interpretar la directiva seveso I en Europa

La reducción de los peligros en su origen, en las empresas, representa el punto más importante de la Directiva. Por eso, los industriales deben comunicar una notificación a la administración, explicando la naturaleza del peligro, «*las causas del riesgo y las condiciones en las que se puede producir un accidente mayor*» (artículo 5). Para responder a esta petición es necesario por, por parte de las autoridades competentes, elegir tal o tal técnica y modelizar los datos disponibles, como veremos más adelante. En este punto, los países miembros utilizaron dos enfoques técnicos, reflejo también de diferentes elecciones políticas. Algunos (como Alemania, Luxemburgo o Francia) ya optaron por un enfoque «determinista», basado en el peligro máximo de la empresa. Otros (como Bélgica, Dinamarca, Holanda o Inglaterra) usaron un enfoque «probabilista», que además considera la variable de recurrencia, y determina pues un umbral bajo el cual el riesgo se considera como aceptable (HAMILTON & al, 1993: 7).

Otro punto importante implícito en la Directiva concierne al trazado, o no, en los documentos de urbanismo, de zonas de afección alrededor de las fábricas peligrosas, en las que se limite la urbanización. Una evaluación de la aplicación de la Directiva realizada por la Comunidad Europea en 1993, mostraba como algunos países, como Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Holanda e Inglaterra, adoptaron estas disposiciones legislativas, y que, en esta misma época, España y Portugal pretendían seguir este

mismo camino (al contrario que Grecia<sup>8</sup>) (HAMILTON & al, 1993).

A propósito de estos dos puntos, tratamiento administrativo de la «notificación de peligro» y de afección a zonas urbanas alrededor de las instalaciones peligrosas, uno puede preguntarse por qué su aplicación conoció tales diferencias entre los países miembros. Un estudio detenido de la gestión de los riesgos en Holanda ofrece algunos elementos de respuesta. Holanda es un país de muy alta densidad de población, y expuesto desde hace siglos a importantes riesgos de inundación. Al menos, por estas dos razones, los poderes públicos poseen, por una parte, una vieja experiencia en ingeniería contra riesgos y, por otra, disfrutaban de una tradición de planificación territorial (BARTHÉLÉMY & al, 1998). Rica en este tipo de experiencias, no es de sorprender que Holanda eligiera un enfoque probabilista, a partir de un modelo matemático más sutil pero con consecuencias menos restrictivo al nivel territorial que el enfoque determinista (HAMILTON & al, 1993).

Más allá de estos elementos culturales, se puede comprobar, a través del caso francés, cómo la aplicación de tal directiva europea se basa en la práctica histórica y coyuntural de un país, en tanto que «un conjunto legislativo y reglamentario [representa], más que, el reflejo de toda una organización social» (LAGADEC, 1980: 322).

### 3. EL PAPEL INELUDIBLE DE LA DRIRE<sup>9</sup> EN LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA EN LA LEGISLACIÓN FRANCESA

Una idea generalizada en Francia consiste en afirmar que la ley del 22 de julio de 1987<sup>10</sup> es la traducción francesa de la directiva Seveso. En realidad, acabamos de ver que si la Directiva autorizaba a cada Estado a ir más allá del texto, especialmente en materia de protección de la población y del medio ambiente, sin embargo, no imponía nada desde el punto de vista de la ordenación territorial. En

<sup>8</sup> No tenemos ningún dato que trate de los últimos países, escandinavos, ingresados en la Comunidad Europea.

<sup>9</sup> Dirección Regional de Industria, de Investigación y de Medio Ambiente.

<sup>10</sup> Ley n°87-565 del 22 de julio de 1987 referente a «La Organización de la Seguridad Civil, la Protección Del Bosque Contra los Incendios y la Mayor Prevención».

1982, fecha de la Directiva, Francia disponía ya, desde hace dos siglos, de una legislación para el control de los establecimientos peligrosos (DUCHÊNE & MARTINAIS 2002). Ésta fue actualizada poco antes, el 19 julio de 1976<sup>11</sup>, dándole un contenido que va, en gran parte, más allá de las exigencias de la Directiva. La ley de 1987 es, pues, un texto que legisla sobre los entornos de estas empresas que, en Francia, llevará más precisamente el sello de Seveso.

La ley de julio de 1987 obliga por vez primera a los municipios a «incluir el riesgo» en sus documentos de urbanismo. Vamos a ver su génesis y las condiciones de su concepción, ya que muestra las dificultades y los conflictos que va a suscitar su aplicación. Pero previamente, consideramos necesario precisar algunos elementos del contexto nacional.

### 3.1. Elementos del contexto administrativo francés

El primer elemento se refiere a los servicios del Estado francés que tratan de los asuntos industriales. Los ingenieros de las DRIRE deben supervisar la aplicación de las normas de seguridad en las industrias peligrosas. Depende por un lado del Ministerio de Industria y por otra del Ministerio de Medio Ambiente. Generalmente, se trata de ingenieros especializados en procesos industriales fundamentalmente dedicados a las instalaciones peligrosas. Éstos cumplen su misión apoyándose en la ley del 19 de julio de 1976, que establece los elementos estimados peligrosos en estas instalaciones (productos, almacenamientos, procesos), y obliga a los propietarios a rendir cuentas a la administración de los métodos y medios empleados para luchar contra estos peligros. La ley de 1987 ofrece además, a los ingenieros de las DRIRE, la posibilidad de «intervenir fuera» de las empresas peligrosas, en la urbanización existente o proyectada de sus entornos. Así, éstos van a intervenir en las competencias propias,

hasta este momento, de otros agentes institucionales.

El segundo elemento del contexto concierne a las denominadas «leyes de descentralización». En efecto, en 1982 y 1983, el gobierno transfería varias de sus competencias a los municipios, particularmente el urbanismo y la ordenación del suelo. Hasta este momento, las Direction Departamentale de L'Équipement DDE, servicios territoriales del Ministère L'Équipement, des Transports et du Logement desempeñaban esta función. Este traspaso fue objeto de una antigua reivindicación de los municipios y, ya en 1987, lo consideran como un proceso irreversible. En estos traspasos, hay que precisar también que la competencia de la seguridad permaneció a cargo del Estado.

El tercer elemento del contexto se refiere a la regulación del urbanismo. Desde 1983, los municipios tienen la responsabilidad de elaborar su POS<sup>12</sup>, documento estratégico que rige los derechos de construir en las respectivas parcelas. Cada modificación o revisión de este documento requiere primero una decisión política y seguidamente administrativo, que suele durar entre seis y dieciocho meses. El Estado, por medio de las DDE, conserva desde 1983 el control a posteriori de la conformidad a la ley del documento final, sin juzgar el proyecto.

Dadas estas precisiones, se verá a continuación la interpretación de la directiva Seveso en el derecho francés.

### 3.2. La comisión «Isère Departamento piloto», boceto de la ley de 1987

La urgencia del concepto de «riesgos mayores» en Francia es un proceso complejo, al cual contribuyó intensamente el vulcanólogo Haroun Tazieff gracias a su experiencia científica. Su aportación más original estriba en, la llegada al mundo político de un científico de formación para formalizar instrumentos legislativos y

<sup>11</sup> Ley n° 76-663 del 19 de julio de 1976, «relativa a los establecimientos clasificados».

<sup>12</sup> Plan de Ocupación del Suelo, principal instrumento reglamentario de zonificación, hoy PLU

(Plan Local de Urbanismo) desde la nueva ley Solidaridad y Renovación Urbana de diciembre de 2000. Es el equivalente al PGOU.

reglamentarios de prevención contra los riesgos mayores.

En efecto, fué nombrado sucesivamente Comisario, Delegado y Ministro encargado de los riesgos mayores, por la voluntad directa del presidente Mitterrand. Su trabajo, realizado al margen —y a veces en contra— de los cuerpos administrativos del Estado, se refiere principalmente a los riesgos naturales y la gestión de las crisis. El problema de los riesgos industriales, planteado más tarde, fue sólo esbozado por Haroun Tazieff cuando salió el gobierno socialista al que pertenecía (DECROP, 1991).

Alain Carignon (RPR), nombrado Ministro de Medio Ambiente en 1986 en el Gobierno de Jacques Chirac, continúa la experiencia de su predecesor, promulgó la ley del 22 de julio de 1987. A su llegada al gobierno, Carignon acumula varios cargos. Es alcalde de Grenoble<sup>13</sup> desde 1983, y presidente de la Asamblea del Departamento de Isère desde de 1985<sup>14</sup>. Al menos por dos razones se interesa particularmente por el problema del riesgo: elegido por un departamento alpino sujeto a movimientos telúricos y jalonado de varias plantas nucleares y, elegido también en una ciudad caracterizada por la presencia de industrias químicas en sus municipios periféricos. Así pues, el Ministro-Presidente-Alcalde organiza a partir de junio de 1986 una experiencia local llamada «Isère Departamento Piloto». El *préfet*<sup>15</sup>, representante del Estado en el Departamento<sup>16</sup>, organiza varios grupos de trabajo encargados de proponer al final un programa departamental plurianual de prevención de los riesgos mayores. Desarrollada durante siete meses, esta operación única fue el primer ejemplo de movilización general de una colectividad territorial francesa para el tema de los riesgos mayores.

El informe de la Comisión cuenta con numerosos elementos interesantes que

ilustran tanto el contenido de la futura ley de julio de 1987 como del modo de su cumplimiento. Entre estos, cabe destacar los resultados de la Subcomisión «instalaciones fijas de alto nivel de riesgo», que relacionan riesgos tecnológicos y territorio<sup>17</sup>.

Los principales riesgos químicos identificados por la directiva Seveso son el incendio, la explosión y la nube tóxica. La comisión examina cada uno de ellos, y trata de sacar conclusiones al servicio del desarrollo urbano. Así, para el riesgo de incendio, «*es casi imposible determinar a priori zonas que podrían ser afectadas. Los gases provocan frecuentemente lluvias en otros lugares, lo que favorece la disolución de los productos peligrosos pero, sin embargo, puede ser a veces insuficiente para algunos componentes de muy alta toxicidad*». Para el riesgo de explosión, «*la definición de zonas afectadas por un accidente mayor supone hipótesis de referencia simplificadoras, y generalmente aumentadas, que suelen ser causa de discusión, siendo imposible la cobertura de todos los casos*». Finalmente, para el riesgo tóxico y las emisiones, «*tenemos numerosos modelos matemáticos, pero sólo pueden ofrecer una aproximación de las zonas afectadas, porque no contemplan con precisión la topografía del emplazamiento y la dinámica interna de la nube emitida (temperatura del gas, reacción con la humedad del aire, evolución espontánea de los productos)*. En cambio tratándose de dispersión integran bien las situaciones meteorológicas locales más habituales<sup>18</sup>». Paradójicamente, y aunque dominaban los técnicos, las actas de este grupo están llenas de incertidumbre.

Sin embargo, los miembros de esta misma comisión van a preconizar «*prioritariamente, y para cada emplazamiento químico, la definición de las zonas adyacentes que serían afectadas en caso de accidente mayor. Estos datos son necesarios para «dimensionar» los*

<sup>13</sup> Cuidad alpina de 160.000 habitantes, en el sureste de Francia.

<sup>14</sup> Alain Carignon fue a menudo presentado como un renovador de su partido, el RPR. En este ámbito, abrió su municipio a un grupo llamado «Nueva Izquierda», al cual Haroun Tazieff precisamente perteneció. Después de una ascensión política notable, Carignon fue encarcelado en los años 90 por malversación de fondos.

<sup>15</sup> Equivalente al Delegado del Gobierno.

<sup>16</sup> El *préfet* a la sazón, el señor Proust, había trabajado en el Ministerio para los Riesgos Mayores con Haroun Tazieff.

<sup>17</sup> El grupo de trabajo se compone de 54 miembros: 12 representantes de la administración (principalmente la DRIRE), 11 industriales, 20 peritos (investigadores o universitarios), y solo 4 elegidos, 5 representantes asociativos y 2 representantes sindicales.

<sup>18</sup> Isère Departamento Piloto, Riesgos tecnológicos, Subcomisión instalaciones fijas de alto nivel de riesgo, Octubre 1986, p 35.

*POI<sup>19</sup> y los PPI<sup>20</sup>, y sobre todo constituyen una información que debe ser notificada lo más rápidamente posible a los municipios<sup>21</sup>».*

Conscientes de la vinculación histórica entre la urbanización y las industrias químicas, los autores del informe sólo contemplan soluciones a largo plazo, es decir, refiriéndose a la urbanización futura y no a las construcciones ya existentes. Pero «es necesario estudiar una forma urbana que no agrave las consecuencias de un posible siniestro. (...) Una de las primeras dificultades se refiere a la delimitación de las zonas donde debe limitarse la urbanización. Los intereses económicos son muy importantes, y, para seleccionar las afecciones, los técnicos disponen, en el actual estado del conocimiento, con los recursos actuales, de elementos con amplios márgenes de incertidumbre que pueden servir de pretexto para no hacer nada».

Así, para evitar el supuesto inmovilismo de los políticos, el informe propone investigar una metodología que permitiera determinar las zonas de peligro. A la espera de esta definición precisa, el informe recomienda que el Estado (por medio de la DRIRE «y, eventualmente, de otros servicios») comunique a priori su acuerdo —o su negativa— sobre cada nuevo proyecto de construcción que se sitúe cerca de una planta química peligrosa. Tres años después de la promulgación de las leyes de descentralización y del traspaso del urbanismo del Estado a los municipios, es imaginable la acogida negativa de tal recomendación por parte de los políticos.

### 3.3. La DRIRE, principal actor de la ley del 22 de julio de 1987

La ley de julio de 1987 se basa en las reflexiones producidas en Isère. El Ministerio de Medio Ambiente adopta la filosofía, las disposiciones y las recomendaciones de la Comisión de Grenoble, sin especificar sus

modalidades de aplicación. Así, en relación con los perímetros de las zonas de seguridad, la ley, sin decirlo explícitamente, deja<sup>22</sup> un amplio margen para la negociación entre los servicios del Estado, los industriales y los municipios. Para determinar estos perímetros, los servicios del Ministerio de industria utilizarán una metodología calificada de determinista (ajustada al más alto nivel de peligro), comúnmente utilizada en los modelos referenciales de la industria nuclear y de la aviación.

Los efectos de la ley de julio de 1987 se interpretan frecuentemente como una nueva legitimación del Estado y de sus servicios. En efecto, el Ministerio de Medio Ambiente se debilitó a finales de los años setenta como consecuencia de la crisis económica y la disminución de los grupos ecologistas. Utilizó los riesgos mayores casi como un «producto de reclamo», esperando solventar otros problemas más amplios, como el tratamiento de los residuos o la reducción de la contaminación atmosférica por ejemplo. Por otra parte, en materia de urbanismo, el Estado, por medio de las DRIRE y las DDE, pudo utilizar el riesgo como un «caballo de Troya», retornando a un sector cedido, con pesar, a los municipios. Por fin, con el arma del plan de riesgo, traducción de un enfoque determinista, los ingenieros de las DRIRE, verdaderos arquitectos de esta ley, van a erigirse tanto en promotores como en árbitros de las revisiones de los POS (DECROP & al, 1993).

Algunas de las obras exigidas a los industriales por las DRIRE para limitar los peligros dentro de sus fábricas, causan conflictos de carácter puntual. Pero es principalmente en el momento de las revisiones de los POS cuando van a surgir los problemas. El informe «Isère Departamento Piloto» mencionaba las incertidumbres de los ingenieros y peritos sobre las posibilidades de determinar precisamente «zonas de peligro». Ahora bien, los POS están constituidos por

<sup>19</sup> Plan de Organización Interna, bajo la responsabilidad del director de la fábrica, que define la organización de la intervención en caso de accidente dentro de la planta.

<sup>20</sup> Plan Particular de Intervención, bajo la responsabilidad del *Préfet*, que define la organización de la intervención y la evacuación de los habitantes en caso de accidente mayor.

<sup>21</sup> *Op. Cit.* p 55.

<sup>22</sup> El artículo 22 añade al Código de urbanismo la necesidad de los municipios de «prevenir los riesgos naturales previsibles y

*los riesgos tecnológicos*». El artículo 23 añade al artículo 7 de la ley de 19.07.1976 relativa a las actividades industriales peligrosas que: «la institución de servidumbre de utilidad pública será decidida dentro de un perímetro delimitado en torno al emplazamiento peligroso, ya sea a instancia del industrial o del alcalde del municipio en cuestión, ya sea por iniciativa del representante del Estado en el Departamento (...)».

parcelas donde se aplica (o no) tal o tal prescripción, y, teóricamente, la cartografía de los riesgos no puede aceptar la incertidumbre.

#### **4. UN EJEMPLO DE LA IMPORTANCIA DEL TERRITORIO EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE 1987**

Para entender bien los problemas planteados por la aplicación de la ley, se va a mostrar un ejemplo concreto, el de la definición de las «zonas de peligro» en el área urbana de Roussillon<sup>23</sup>. Situada en el Departamento de Isère, en el valle del Ródano, este área urbana de 20.000 habitantes consta principalmente de tres municipios, Roussillon, Péage-de-Roussillon y Salaise-sur-Sanne. Desde la primera guerra mundial, acoge una importante fábrica de productos químicos del grupo Rhône-Poulenc (convertido en Rhodia en 1998). La empresa construyó numerosas urbanizaciones, incluso una ciudad obrera edificada en los años veinte junto a su recinto. Hasta este momento, cerca de 3.000 vecinos vivieron bajo las chimeneas de Rhône-Poulenc, sin plantearse el problema de su seguridad, ni por los poderes públicos, ni por los dirigentes de la firma.

Los hechos que vamos a relatar tuvieron lugar entre 1990 y 1996. Nuestra investigación se apoya en fuentes que provienen principalmente de los municipios de la zona, de la DDE y de la DRIRE. La negociación que permitió un acuerdo para trazar las zonas de peligro, constó de varias etapas que vamos a desarrollar<sup>24</sup>.

##### **4.1. La elaboración de modelos espaciales de propagación de las nubes tóxicas**

Una primera etapa trata de la construcción por la DRIRE, de modelos espaciales de propagación de las nubes tóxicas.

La ley de julio de 1976 que regula las empresas peligrosas, obliga a la dirección de

cada establecimiento a elaborar «estudios de peligrosidad» para la DRIRE. El ejercicio consiste en la producción de planes de riesgo en las partes más peligrosas de la fábrica. A partir de dichos estudios, la DRIRE adopta un modelo matemático que relaciona peligro industrial y distancia física: cuanto más se aleja uno de la fuente de peligro, menos necesarias son las restricciones al urbanismo, como ondas concéntricas que se disipan tras arrojar una piedra en agua tranquila.

Como habían observado los miembros de la Comisión de Grenoble, este modelo es, de entrada, simplificador. En los años ochenta, POR ejemplo, una nube tóxica particularmente ligera que emitió una fábrica química cerca de Grenoble recorrió varios kilómetros antes de descender, provocando problemas en pueblos del monte de Vercors sin que las viviendas vecinas a la empresa fueran afectadas (MARTINAIS, 1996). Finalmente, son introducidos en el modelo dos grados de complejidad: por una parte, se tienen en cuenta las características meteorológicas del emplazamiento y, por otra, se distinguen una primera zona de toxicidad mortal de al menos el 1% de personas presentes (Z1) y una segunda zona de toxicidad con efectos irreversibles (Z2).

Los estudios de peligrosidad existen en la fábrica Rhône-Poulenc de Roussillon, y son utilizados como el punto de partida para definir las zonas Z1 y Z2. En noviembre de 1990, durante la primera reunión con los cargos electos de la población de Roussillon, el Préfet recuerda que el enfoque general consiste en no aumentar el número de vecinos en estas zonas de riesgo.

##### **4.2. Estudios y planes de riesgo alrededor de la planta Rhône-Poulenc de Roussillon**

En la segunda etapa del proceso, se examinan los peligros identificados en la empresa química. A finales del año 1990, durante una reunión, la dirección local de Rhône-Poulenc expone sus planes de riesgo a la DRIRE, la DDE y a los representantes de la población. Se trata en primer lugar, del

<sup>23</sup> Este ejemplo es representativo de los conflictos entre políticos y servicios del Estado, que surgieron en los municipios de Francia interesados en la aplicación de esta ley.

<sup>24</sup> Para más precisiones en el contexto, véase DUCHÈNE (1999) y COANUS & al (1999).

estallido de los tanques de gases de combustibles licuados, en segundo lugar de la explosión de una nube de cloruro de metilo y, finalmente, de emanaciones de fosgeno y amoníaco. Después, la DRIRE presenta a los representantes las consecuencias de estos planes para su municipio. La cuestión más preocupante es la posible rotura de la tubería que abastece un tanque de 450 m<sup>3</sup> de amoníaco. Según los cálculos más desfavorables fijados por la DRIRE, una nube de amoníaco que emanara en un accidente con un viento de 4 m/s, podría resultar mortal en un radio de 4 kilómetros alrededor de la fábrica, y provocar efectos irreversibles en un radio de 7 kilómetros. Así quedan implícitamente determinados los límites de las zonas Z1 (4 km) y Z2 (7 km) a incluir en los POS de los municipios. Con un viento de 1 m/s, más frecuente, las distancias se aproximan a 2 kilómetros para la Z1 y 3 kilómetros para la Z2.

Tras este informe, el trabajo en el POS prosigue sin la presencia de los industriales, municipio por municipio, en primer lugar, enumerando todos y cada uno de los problemas a solucionar. La DDE dirige los diferentes grupos de trabajo. Sin embargo, su papel puede ser a veces ambiguo, dada su nueva misión a partir de las leyes de descentralización: por una parte, debe asesorar a los representantes políticos y, por otra, debe vigilar que las áreas de peligro sean realmente calificadas como zonas prohibidas a nuevos edificios. Los técnicos de la DDE establecen como punto de partida de la negociación el plan que considere vientos de 1 m/s. Las emanaciones de amoníaco afectan todavía a los tres municipios y aproximadamente a 16.500 vecinos.

#### 4.3. Proyectos de desarrollo y trazado concreto de las zonas Z1 y Z2 en el POS

La tercera etapa consiste en trazar concretamente los límites de las zonas en la cartografía del POS. En las primeras reuniones de trabajo, los representantes políticos y técnicos de la DDE repasan los

principales proyectos urbanísticos previstos precisamente en la superficie incluida en el círculo de la Z1 FIG. 1. En Salaise, se trata de una zona comercial con un hipermercado, y de una escuela para 900 alumnos. En Roussillon, se trata de un proyecto de viviendas y oficinas y de un pabellón polivalente. Ahora bien, la Ley prevé que, en la Z1 «se prohíban las nuevas construcciones para uso comercial o de vivienda, y los establecimientos públicos (...)». En la Z2 «se autorizan, además de los usos del suelo de la Z1, nuevas viviendas siempre y cuando éstas se aislen<sup>25</sup> (...), así como comercios con menos de 25 personas. Adicionalmente, se prohíben los nuevos establecimientos públicos». Por lo tanto, el objetivo de la negociación, para los representantes políticos, consiste en conseguir un trazado de Z1, e incluso de Z2, que sea favorable a sus proyectos.

Al mismo tiempo que se revisa el POS, la DRIRE, conforme con sus prerrogativas, exige Rhône-Poulenc buscar soluciones para reducir en lo posible el peligro, en sus zonas. En 1991, la dirección de la empresa anuncia una importante modificación técnica: refuerza las tuberías que abastecen sus almacenes de amoníaco y de fosgeno, colocando en ellas un diafragma de tal modo que limite escapes en caso de rotura. Consecuencia directa de esta modificación técnica, los círculos se reducen, cambiando así las posibilidades de negociación entre representantes políticos y técnicos del Estado en los proyectos en conflicto FIG. 2. Aprovechando la situación, a finales de 1991, los responsables políticos de Roussillon proponen modificar el límite de la Z2, de modo que permite su proyecto de viviendas. Del mismo modo, los responsables políticos de Salaise proponen primero trasladar el límite de la Z2 al trazado de la autopista, para preservar de restricciones al solar reservado para la escuela y excluir totalmente el hipermercado de la discusión, es decir trazar los límites de las Z1 y Z2 al norte de la parcela ya comprada por el grupo comercial.

En enero de 1992, el *Préfet* convoca a la DRIRE, la DDE y a los responsables políticos de los municipios para concluir el debate. Tres mapas, presentados en esta ocasión, muestran la evolución de las negociaciones. El primero representa los

<sup>25</sup> Se trata de reducir al máximo y lo más pronto posible los intercambios de aire entre el interior y el exterior de la vivienda en caso de nube tóxica accidental.

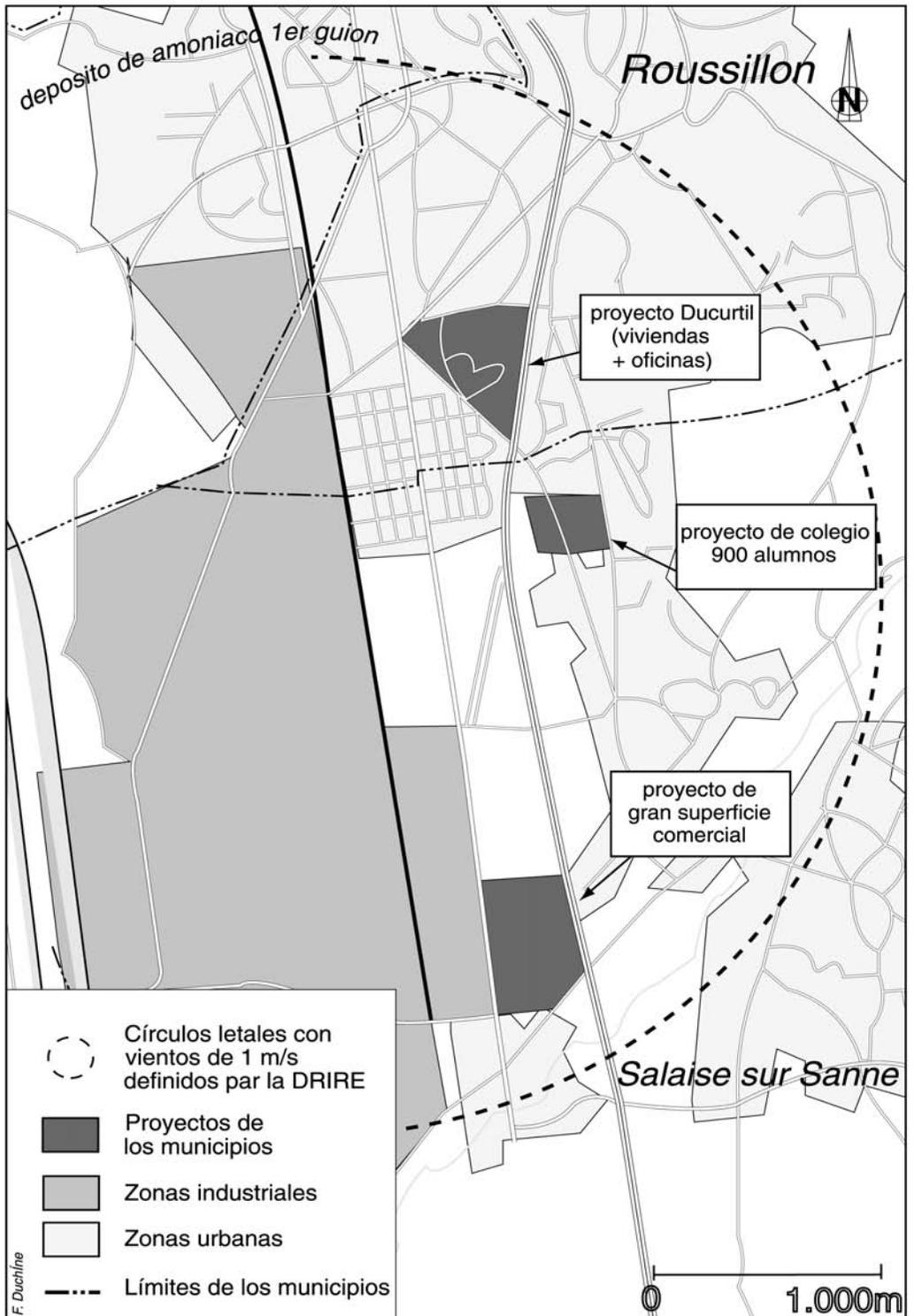


FIG. 1. Proyectos de ordenación inscritos en los círculos de peligro

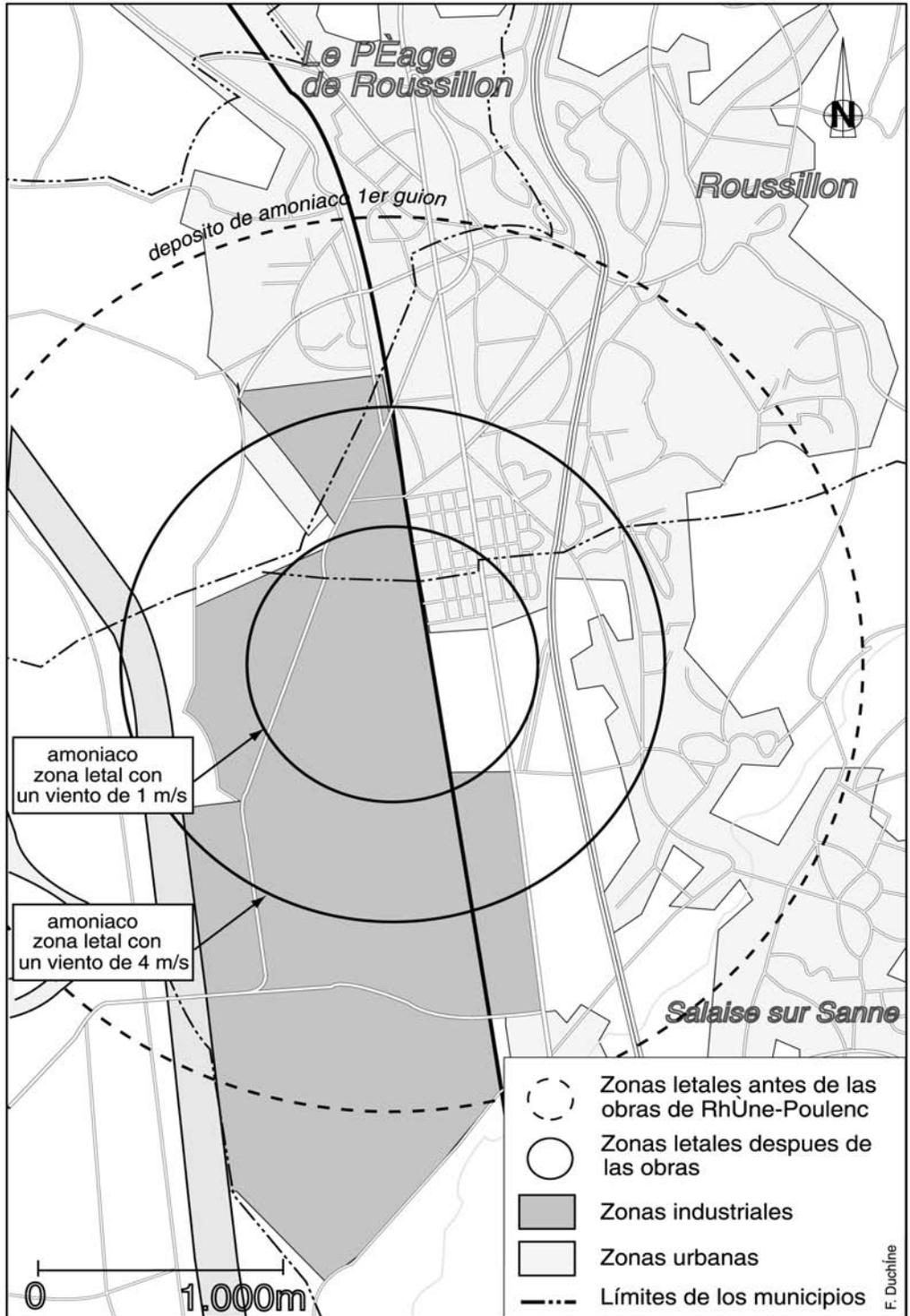


FIG. 2. Zonas tóxicas letales en la área urbana, definidas por la DRIRE (1990-1991)

círculos propuestos por la DRIRE y la DDE: la Z1 se cierra en la autopista, la Z2 está calcada en la línea de cresta de las laderas orientales FIG. 3a. El segundo mapa indica las modificaciones logradas por la mayor seguridad de los almacenes de Rhône-Poulenc: el emplazamiento del futuro hipermercado de Salaise y el proyecto de viviendas de Roussillon salen de la Z1 (pero no totalmente de la Z2) FIG. 3b. Esta propuesta prohíbe la construcción de la futura escuela en el lugar previsto, pero, pues, disgustando a los responsables políticos de Salaise. Por eso, propusieron el mapa de la FIG. 3, que limita la Z1 a la carretera nacional y la Z2 a la autopista FIG. 3c.

Durante esta reunión, los servicios del Estado presentan a los representantes políticos un cuarto mapa., que trata esencialmente del retroceso de la Z2 FIG. 3d. El radio de su nuevo perímetro, de 1.100 metros, coincide con la zona mortal reevaluada de una nube de amoníaco. A pesar de este paso adelante, los representantes políticos siguen rechazando el bloqueo de sus proyectos de desarrollo. Tras una negociación tensa, todos los protagonistas acordaron un quinto mapa, que satisface casi todas las reivindicaciones de los representantes políticos FIG. 4. En efecto, la nueva cartografía del riesgo en la población permite realizar todos los proyectos de la zona comercial de Salaise. Por otro lado, la disminución de la Z2 autoriza la construcción de nuevos establecimientos públicos: uno de los solares reservados para la escuela «se salvó», así como el emplazamiento del futuro pabellón polivalente.

A lo largo de estas discusiones, cabe mencionar el papel moderado representado por el técnico de la DDE, mientras que su colega de la DRIRE no aceptaba de buen grado las disminuciones sucesivas de las Z1 y Z2. A pesar de todo, el convenio de enero de 1992 permite que los representantes políticos continúen su trabajo de revisión del POS sin intervención autoritaria del Estado.

Sin embargo, este convenio marco será en parte quebrado en Salaise, en vísperas de las elecciones municipales de 1995.

#### 4.4. Una Z3 en Salaise: desde la «negociación institucional» hasta la «protección jurídica»

En efecto, contra toda previsión, una cuarta etapa de negociación acontece en el proceso, debido a elementos judiciales externos a la situación local.

A principios de 1994, durante una de las últimas sesiones de trabajo en el POS de Salaise, la DDE plantea un problema conflictivo refiriéndose a la construcción de la futura escuela. Concretamente, al contrario de lo que permitirá el reglamento, el campo de deporte de la escuela se localiza en la Z2. Los representantes políticos indican a la DDE que este nuevo equipamiento deportivo reemplazará a otro, situado al lado de la fábrica en Z1. Finalmente, se acuerda que el proceso normal de revisión siga su curso: el consejo vota su proyecto de POS, a fin que el *Préfet* dé su informe, después de consultar sus servicios de la DRIRE y de la DDE. Por otro lado, durante el verano de 1994, la Asamblea del Departamento acuerda los fondos necesarios para la construcción de la escuela, y el proyecto arquitectónico toma consistencia.

Ahora bien, a finales de 1994, el *Préfet* modifica radicalmente su posición sobre el emplazamiento de la futura escuela. En una primera fase, este «cambio de doctrina» se plasma por una observación casi anodina en el POS expedido por la *Préfecture*, que prohíbe la construcción del campo de deporte en el solar reservado para este uso. Pero detrás del equipamiento deportivo, es la escuela la que está amenazada.

En realidad, el *Préfet*, recientemente designado, había pedido a sus servicios que buscarán el medio para prohibir la implantación de la escuela en este lugar. Hay que precisar que, durante esta misma época, el caso judicial del estadio de Furiani inquieta a los altos cargos de la función pública francesa<sup>26</sup>. Preocupado por la idea de una posible condena en caso de escape tóxico de la fábrica química, el nuevo *Préfet* de Isère ya no quiere permitir la construcción de una instalación escolar cercana a una Z2. En febrero de 1995, acaba denunciando el

<sup>26</sup> Una tribuna provisional se rompió en este estadio de Córcega, provocando la muerte de varias personas y la minusvalía de muchas otras. Al final de este proceso,

varios altos funcionarios de la administración, incluso por vez primera cercanos al *Préfet*, fueron condenados.

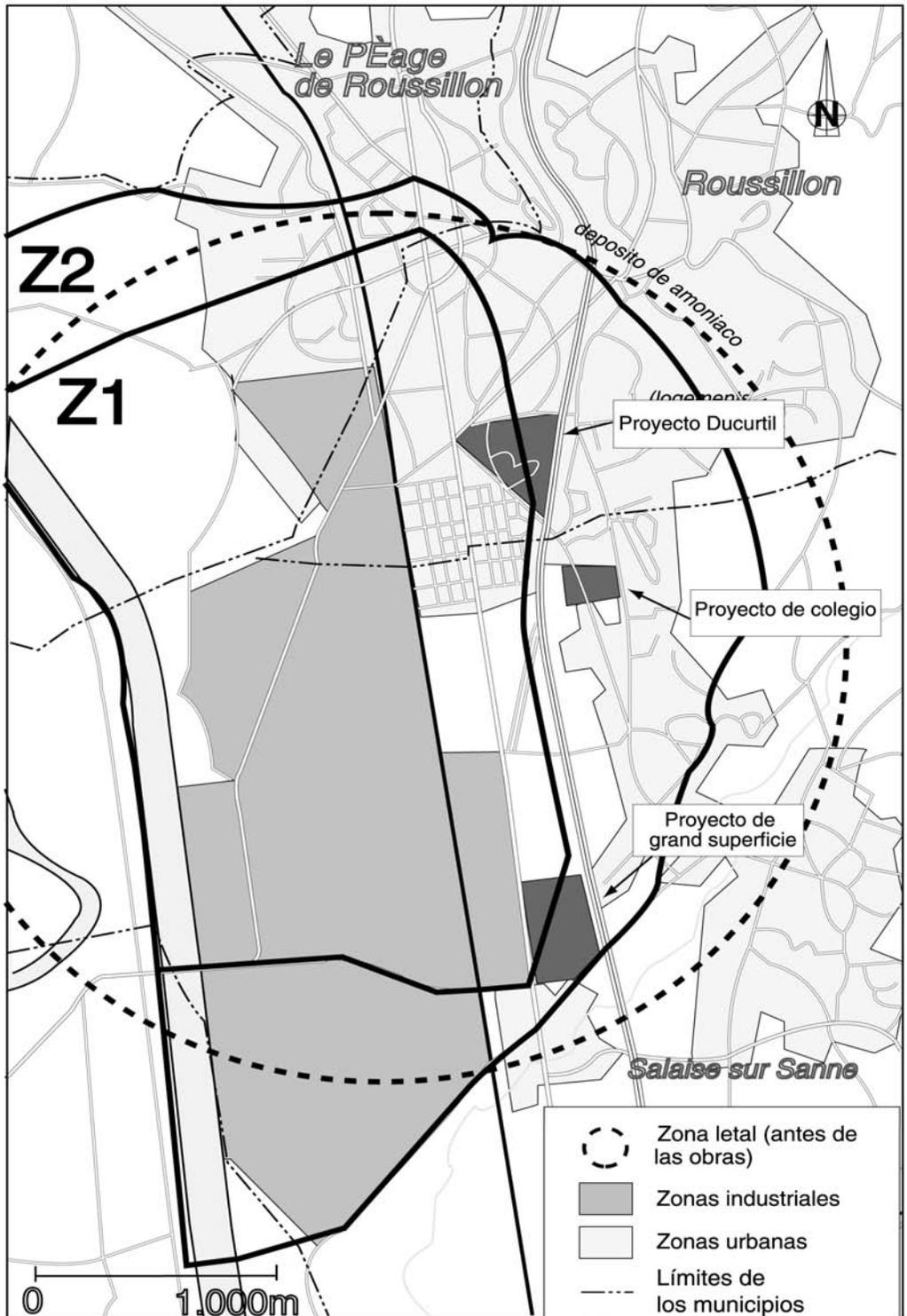


FIG. 3a. Trazados propuestos por la DDE y DRIRE (Julio de 1991)

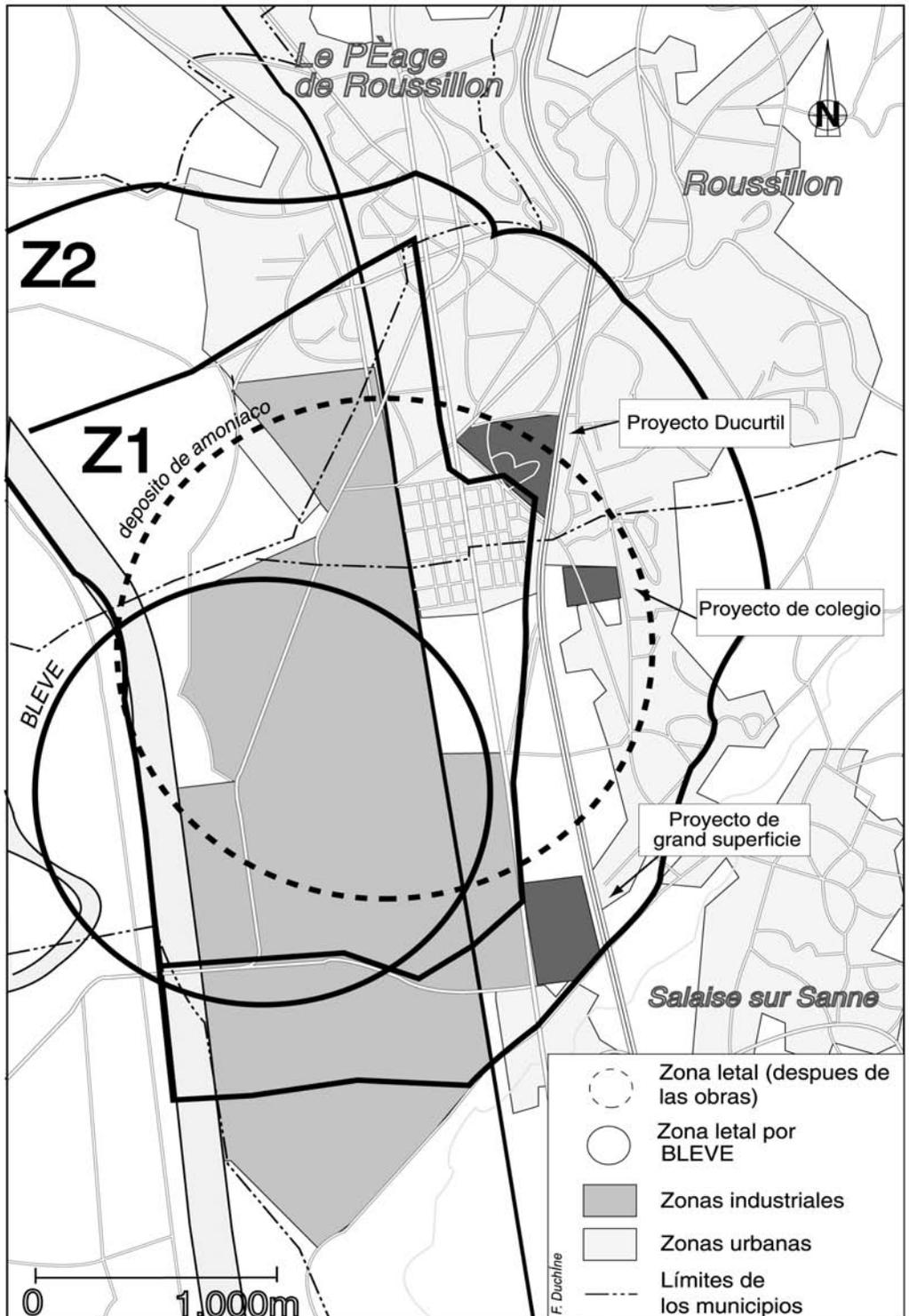


FIG. 3b. Nuevos trazados DDE y DRIRE, después de las obras Rhône-Poulenc (Septiembre de 1991) - Plano rechazado por los elegidos de Salaise

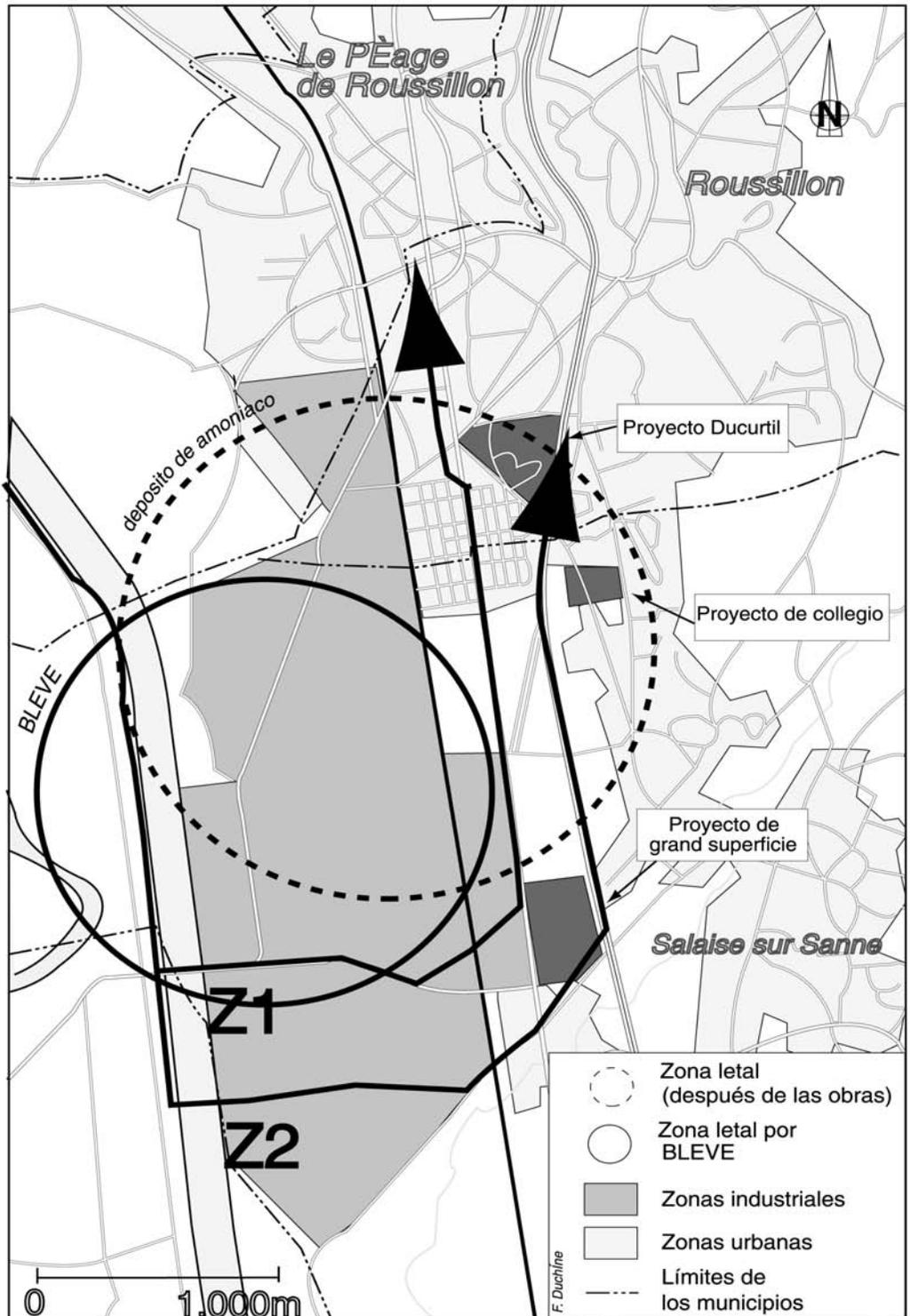


FIG. 3c. Trazados propuestos por los elegidos de Salaise (Octubre de 1991)

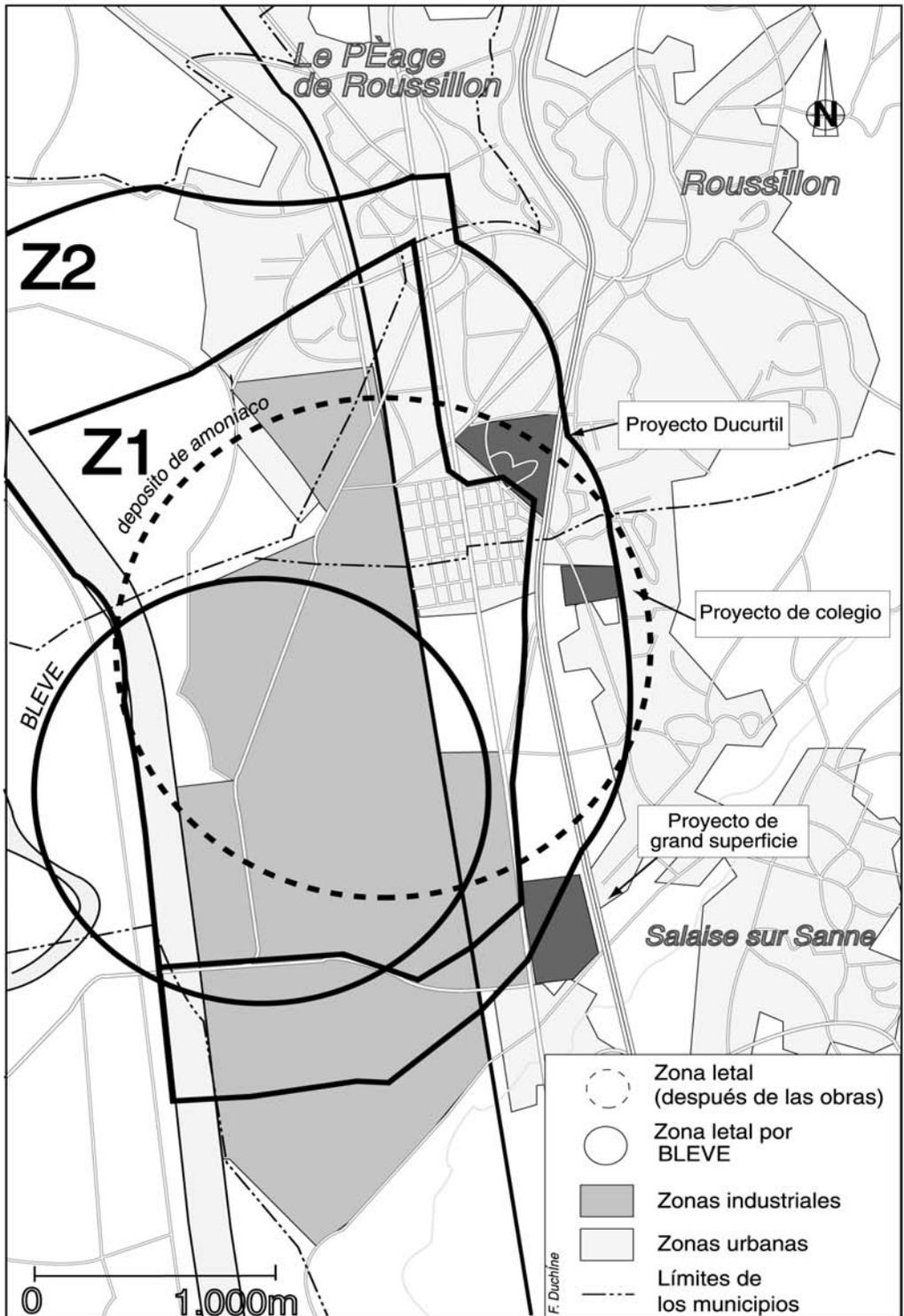


FIG. 3d. Nuevos trazados propuestos por la DRIRE y la DDE (Enero de 1992)

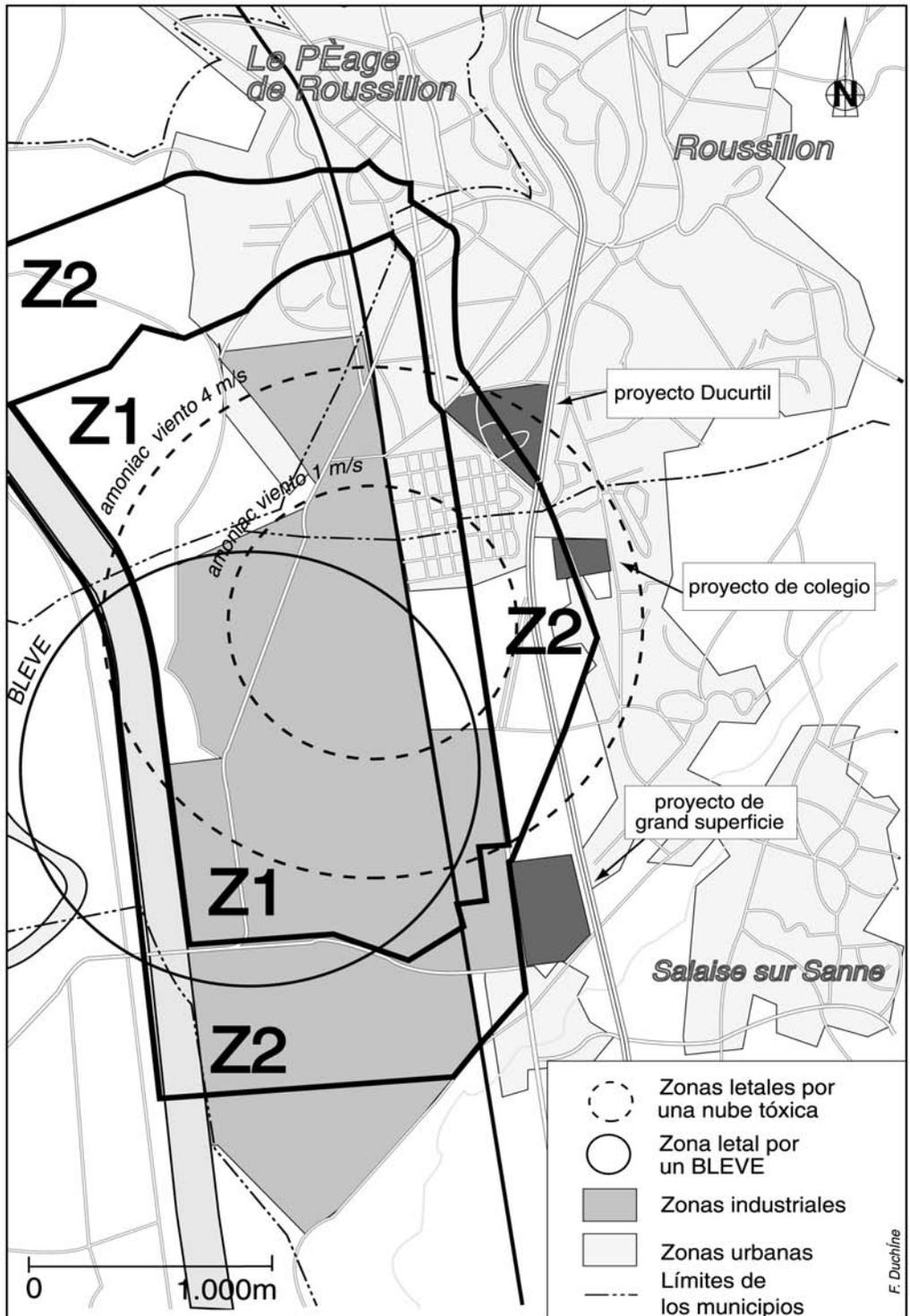


FIG. 4. Convenio entre DRIRE, DDE y elegidos sobre las Z1 y Z2 (Enero de 92)

convenio de enero de 1992. Se funda particularmente en nuevos cálculos realizados por Rhône-Poulenc a petición de la DRIRE, que colocaría el primer círculo de efectos letales en 1.230 metros, y el de los efectos irreversibles en 1.920 metros, con un viento de 4 m/s. Estas «nuevas» distancias contradicen los planes de septiembre de 1991 (tras la mejora de los almacenes de amoníaco y de fosgeno), que recortaron respectivamente a 1.100 m y a 1.800 m para los mismos efectos. Aparece así evidente que los 230 metros suplementarios corresponden a la anchura de un solar donde el Estado no quiere autorizar la edificación de un establecimiento de uso público. En plena campaña electoral, los responsables políticos de Salaise aceptan finalmente las directivas del *Préfet*.

La solución finalmente adoptada para clasificar este solar conforme a derecho, consiste en la creación de una Z3, la única en Francia, que recorre los límites del solar rechazado y prohíbe la construcción de una instalación capaz de acoger a más de 25 personas FIG. 5. El POS aprobado en julio de 1996, con la condición de que los municipios encuentren un nuevo solar para su escuela.

#### 4.5. El retorno a un «Estado plural» en la territorialización del riesgo

Esta aplicación local de la ley de 1987, inspirada por la Directiva Seveso, sugiere varias observaciones.

Primero, hay que subrayar la importancia del papel desempeñado por los servicios del Estado en esta revisión del POS. Sin embargo, desde las leyes de descentralización, el Estado ayuda a los municipios, en principio, en los aspectos técnicos y jurídicos y, después en los aspectos legales al final. Uno puede preguntarse si el problema de la seguridad civil, en los casos de riesgos industriales y naturales, no le permite al Estado recuperar de los municipios con una mano una parte de lo que había dado con la otra en las leyes de descentralización. En un momento en que

numerosos observadores piden una nueva definición de las competencias de cada nivel institucional francés, el debate público se centra en las nuevas transferencias desde el Estado hacia las colectividades locales<sup>27</sup>. Pero la seguridad civil es de los pocos casos que considera el problema en el sentido inverso, «de abajo hacia arriba».

Una segunda observación; la investigación en la revisión del POS del área de Roussillon sacó a la luz la existencia en Francia de un «Estado plural» en el problema del riesgo. En efecto, dos visiones de la ciudad, a veces antagonistas, se enfrentan en los servicios del Estado. Se puede interpretar este conflicto como una lucha de influencia entre varios cuerpos administrativos del Estado, cada uno intentando afianzar su legitimidad en la «construcción del territorio». La DDE fue el servicio encargado del urbanismo previo a las leyes de descentralización de 1983. Y, si desempeñó mucho tiempo su función de modo hegemónico, hoy, apoya una visión cualitativa y transversal de la ciudad, que compete a los representantes políticos desde la descentralización. Al contrario, dadas las competencias ejercidas hasta este momento únicamente en la actividad económica, la DRIRE defiende una visión de la ciudad enfocada sólo hacia la producción industrial. Autoproclamándose como defensores de un Estado «protector», sus ingenieros defienden una visión restrictiva de la seguridad del territorio, olvidando una larga historia y simplificando más de cincuenta años de urbanización.

Sin embargo, desde el punto de vista de los municipios, la construcción de la escuela no se parece en nada a un «error criminal». Este proyecto reúne en sí mismo muchos símbolos de la historia de este territorio industrial. El solar previsto para construir fue incluido por vez primera en 1957 por los servicios del Estado en un proyecto urbanístico del área. Con este enfoque, el municipio de Salaise compró en 1981 estos solares a Rhône-Poulenc, a quien pertenecían. Por otra parte, este emplazamiento de la escuela, más que en otra parte, es el resultado de un estudio conjunto de la Asamblea del Departamento y de la *Inspection académique* (servicio del Estado encargado de los asuntos escolares), para racionalizar los transportes públicos de los futuros alumnos. Además, su construcción era esperada por parte de los profesores y de

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, los recientes «Convenios de Matignon» sobre el futuro estatuto de Córcega, que podrían ser una prefiguración del futuro estatuto de otras regiones de Francia.

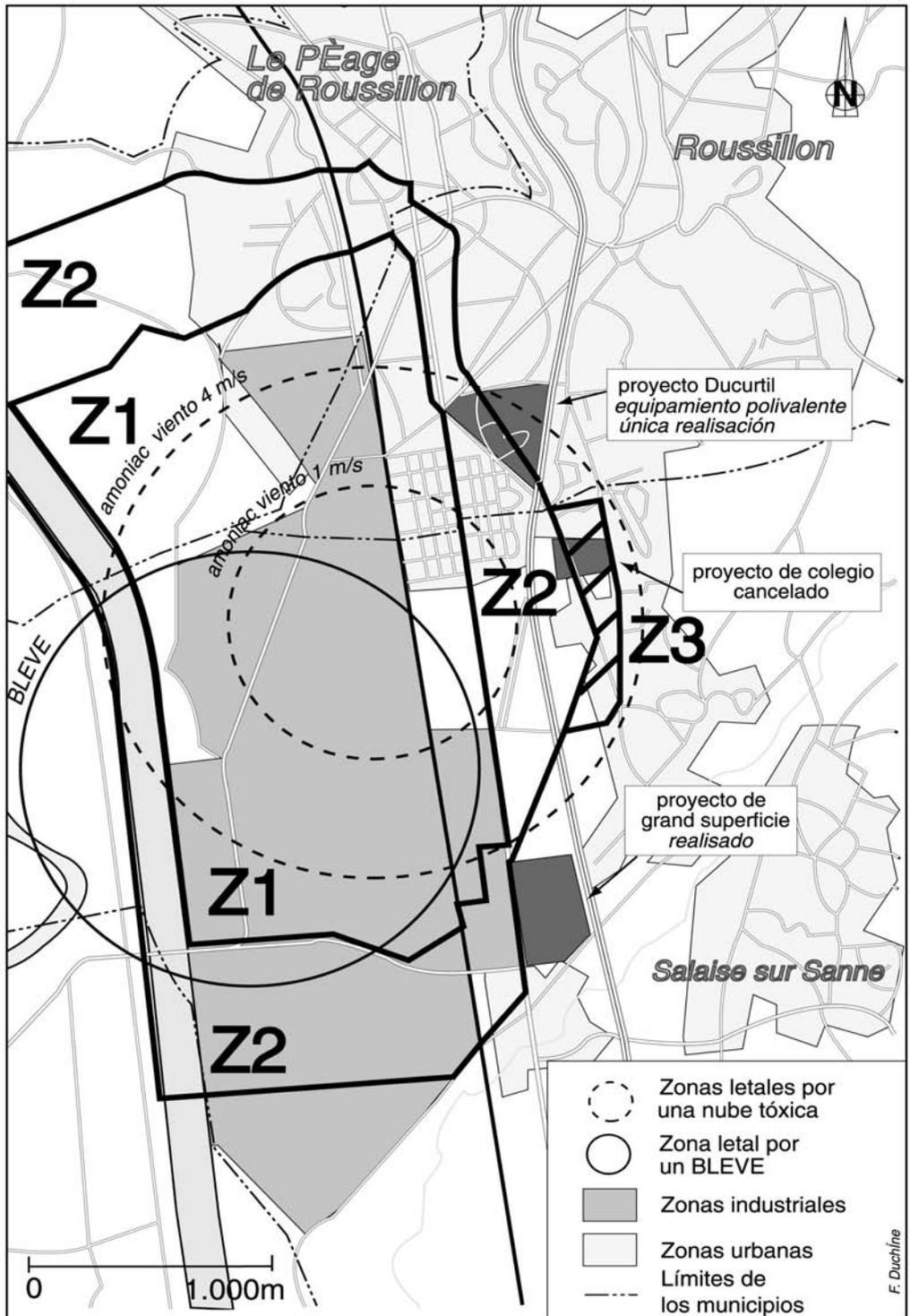


FIG. 5. Zona Z3 impuesta por la *préfecture* (1995)

los padres de los alumnos de las dos otras escuelas, completos desde hacía muchos años. Sin embargo, la gestión para su realización se enfrenta con una lógica, la «cartografía de los riesgos», establecida por actores en parte externos a este largo proceso territorial, trabajando con plazos y enfoques diferentes.

Tercer punto, a lo largo de los años, el conflicto tomó nuevas formas, trasladándose al terreno jurídico. El resultado de la definición de una zona Z3 se puede explicar por la necesidad, por parte del *Préfet*, de arbitrar entre ambas visiones antagonistas de sus servicios. Se puede observar, en este caso como en otros, que el recurso masivo a los tribunales en el problema del riesgo podría penalizar conflictos que, hasta este momento, se resolvían en negociaciones más discretas, dentro de la administración del Estado, o entre ésta y los municipios.

Cuarta y última observación, un error consistiría en medir con el mismo rasero esta política de prevención de riesgos y la reducción de las Z1 y Z2 durante el proceso de revisión del POS, como si la importancia final de las zonas respondiera a la importancia de la decisión. Sin embargo, por una parte, la creación de las Z1 y Z2 fue la única ocasión para reunir a representantes políticos, industriales y agentes del Estado para discutir la presencia industrial peligrosa en un territorio urbano. Por otra parte, ampliar las zonas Z1 y Z2 podrían llevar a que el industrial «se olvidara de» reducir el peligro en su fuente. Al final, el trazado de estas zonas representa un punto de equilibrio en un momento preciso. Este frágil equilibrio puede cambiar completamente, tanto por modificaciones procedentes del cambio de la actividad industrial como por acontecimientos externos.

Si los trazados adoptados en esta área como en otras han resistido más o menos a la Directiva Seveso 2, no es cierto que resistan a las consecuencias del reciente accidente de Toulouse.

<sup>28</sup> N° 96/82/CEE.

<sup>29</sup> Sin embargo, no se aplica al caso de las instalaciones apartadas y de los aeropuertos, al contrario de la legislación holandesa por ejemplo.

<sup>30</sup> AZF pertenece al grupo Total-Fina-Elf.

## 5. TOULOUSE MÁS QUE EUROPA, MOTOR DE UNA PROBABLE EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN FRANCESA

En efecto, el 9 de diciembre de 1996, la Comunidad Europea promulgó la Directiva Seveso 2<sup>28</sup>, que revisa la de 1982 e introduce varios puntos nuevos.

Primero, el campo de su aplicación se amplió a las nuevas instalaciones<sup>29</sup>, y ya no solo a sus partes sino a toda la planta. Segundo, las industrias tipo Seveso deben prever, en su organigrama, personal y medios encargados de la seguridad. Los «estudios de peligro» sus responsabilidades, deben ser actualizados regularmente. Tercer punto, los vecinos amplían su derecho a la información, tanto respecto a los peligros como a los riesgos. Por último, el punto más importante se refiere a la obligación de todos los países miembros de limitar la urbanización cerca de las fábricas peligrosas.

La aplicación de esta nueva directiva aumenta ligeramente el número de instalaciones franceses tipo «Seveso». Sin embargo, no tuvo consecuencias fundamentales en el ámbito legislativo, dado la anticipación de la ley francesa de julio de 1987. En cambio, el accidente ocurrido en septiembre de 2001 en Toulouse, ciudad del suroeste de Francia, podría modificar más aun la regulación francesa.

### 5.1. Industrias peligrosas y urbanización: hacia nuevas disposiciones

En efecto, el 21 de septiembre de 2001, un depósito de nitrato de amonio hacia explosión en la fábrica AZF<sup>30</sup> de Toulouse, provocando la muerte de 30 personas e hiriendo a un millar, así como daños materiales cuya importancia aún no se conoce. Por el número de víctimas, es la catástrofe industrial más importante ocurrida en Francia. Está abierta una investigación judicial para determinar las circunstancias y las causas precisas del accidente, pero progresa lentamente ya que la explosión mató a los testigos y destruyó pruebas. Sin embargo, las autoridades advirtieron inmediatamente que no existía ningún «estudio de peligro» en tal depósito; porque la industria siempre estimó que «las circunstancias de los accidentes conocidos no

se pueden dar con amonitratos CEE en un depósito normalmente explotado<sup>31</sup>». Por eso, los radios de las Z1 y Z2 establecidos en Toulouse, de acuerdo con el aplicado al área urbana de Roussillon, miden respectivamente 900 y 1.600 metros, cuando la deflagración causó daños en un círculo de varios kilómetros de radio.

El Gobierno francés, particularmente afectado por esta catástrofe<sup>32</sup> a unos meses de las elecciones presidenciales y legislativas, decidió organizar un debate nacional sobre «riesgos mayores». En noviembre y diciembre de 2001, en todas las regiones con industrias peligrosas, se organizaron debates regionales reuniendo a todos los actores implicados, bajo la responsabilidad de los *Préfets*<sup>33</sup>. A finales de diciembre, una reunión nacional sintetizó los resultados regionales. Paralelamente, la Asamblea Nacional designó una comisión de investigación para la seguridad de las instalaciones industriales, que entregó su informe el 29 de enero de 2002.

Como resultado del trabajo del Gobierno y de los diputados, se formularon varias proposiciones concretas para enmendar las leyes de 1976 y de 1987.

De las numerosas proposiciones para enriquecer la ley de 1976, se puede decir esencialmente que el legislador desea reducir el riesgo a su origen, mejorando el principio de los «estudios de riesgo», intensificando las prerrogativas de las DRIRE, reduciendo la subcontratación y el trabajo precario en las industrias peligrosas y concediendo más atención al papel de prevención de las organizaciones sindicales de estas empresas.

Vamos a interesarnos ahora más particularmente en las proposiciones de modificación de la ley de 1987. Actualmente, resulta de su estricta aplicación, la congelación de la construcción en las zonas expuestas a los riesgos. Ahora bien, según el informe parlamentario, este enfoque se revela a veces como contraproducente, ya que impide que «la peor situación» sea reemplazada por otra «menos mala». Así, dicho informe desea «autorizar, a título de experimento, en las zonas amenazadas, obras y rehabilitaciones que no aumenten la

exposición efectiva de las personas al riesgo» (LE DEAUT & al, 2002: 116).

Por otra parte, los diputados apuntan que el establecimiento de restricciones al derecho del ciudadano a construir sin ofrecerle ninguna contrapartida constituye un freno importante para el desarrollo de las zonas Z1 y Z2. Por ello, la creación un fondo, aportado por los industriales, que permitiera indemnizar a los propietarios de las zonas Z1 o Z2. Del mismo modo, el Gobierno francés desea constituir un fondo de prevención de riesgos industriales, aportado por el Estado y los industriales, que permitiría a los municipios ejercer un derecho de retracto en las zonas peligrosas. Así, podrían comprar, para su destrucción, viviendas estimadas demasiado próximas a las fuentes de peligro.

Por último, el Gobierno francés propone transformar el procedimiento de las Z1 y Z2 por un Plan de Prevención de Riesgos Tecnológicos (PPRT). Se trata de establecer un marco más inflexible para las negociaciones que suponen la definición de las Z1 y Z2. Además, el PPRT permitiría establecer nuevos modos adicionales de construcción en estas zonas, por ejemplo, más resistentes a las explosiones. Permitiría también adecuar la red de carreteras para una evacuación rápida de la población en caso de accidente.

## 5.2. Ir por delante de Europa, Europa como un títere

La transposición de estas propuestas en las leyes francesas depende en parte de la voluntad del nuevo Gobierno conservador nombrado tras las elecciones legislativas de junio de 2002.

Sin embargo, podemos ver cómo la mayor parte de las modificaciones reglamentarias proyectadas están basadas en disposiciones contempladas en otras legislaciones francesas. Por ejemplo, el fondo de indemnización, para expropiar en zonas de riesgo, ya existe para los riesgos naturales en la ley del 2 de febrero de 1995 sobre «el refuerzo de la protección del medio

<sup>31</sup> Al contrario del «estudio de peligro» realizado por otro almacén de nitrato de amonio (LE DEAUT & alii, 2002: 15).

<sup>32</sup> Lionel Jospin, Primer ministro en el momento de la catástrofe, era también representante en el

Departamento de *Haute-Garonne*, donde se localiza Toulouse.

<sup>33</sup> Industriales, sindicatos, servicios del Estado, políticos, peritos, investigadores, etc.

ambiente». Asimismo, el proyecto de PPRT está inspirado en los Planes de Prevención de los Riesgos de Inundación (PPRI), instaurados por decreto de aplicación de la misma ley de febrero de 1995<sup>34</sup>. Una vez más, podemos decir que, en el sector del riesgo industrial, la legislación francesa se alimenta de sí misma y de sus propias experiencias, más que de las reflexiones de Bruselas.

Parece, así pues, que el Gobierno da gran importancia a este «ir por delante de Europa». Al menos, eso es lo que dijo uno de sus ex-miembros, Marie-Noëlle Liennman, durante un debate regional: «He oído, aquí más alto que en otras regiones, que no se desea un complemento de regulación suplementario. Y puedo entenderlo, sobre todo si no se aplican reglamentos ya existentes. Sin embargo, quisiera advertir que, si no nos anticipamos, Europa lo hará por nosotros. Y prefiero que Francia se adelante a Europa en esta cultura tecnológica, en estos modos de concebir y organizar, antes que imaginar que algún día nos llegaran, ante el aumento de la demanda social, reglamentos que nuestros modos de hacer no hubieran anticipado; modos de hacer que serían establecidos por una cultura que no sería la cultura histórica de nuestro país, la de nuestros industriales ni la de nuestros conciudadanos, y orientados por tecnologías dominadas por otros. Es un desafío para la sociedad y su dinamismo económico<sup>35</sup>».

Con esta declaración, se puede ver la posición de un país fundador de Europa, es decir avezado en su modo de funcionamiento: mejor anticiparse y, llegado el caso, tener peso en las instancias europeas, que al contrario. Se trata también de entender el punto de vista de un país industrializado desde hace casi dos siglos, es decir cuyo aparato de Estado está acostumbrado a una dialéctica que permite fomentar por un lado y reglamentar (incluso a veces obligar) por otro al sector industrial. Y, frente a dirigentes industriales cada vez más atraídos por la desregulación, observamos cómo los dirigentes políticos franceses (que probablemente no son los únicos), pueden utilizar Europa como un títere para imponer

reformas urgentes, difíciles de asumir. Pero cuidado con equivocarse: entre regulación y regulación, el Estado francés mantiene la misma política industrialista (es decir globalmente favorable a las industrias), reforzada además, en este aspecto, por parte de la Comunidad Europea desde su creación. Y, visiblemente, el Estado francés desea liderar este sector, incluso imponiendo a los otros países miembros, por medio de Europa, modos de hacer que no serían totalmente «establecidos» por estos.

## 6. CONCLUSIÓN

Podemos comentar el déficit democrático de las instituciones europeas. Podemos también, por cualquier razón, denunciar el papel de títere de su parlamento elegido o, al contrario, el inquietante desarrollo de grupos de presión organizados —no democráticos y no igualitarios por definición— cuyo objetivo es influir en la Comisión. Pero debemos también recordar que la construcción europea, incluso en estas prácticas, es el hecho principal de sus Estados miembros y de sus dirigentes y, para los países fundadores, en una continuidad perfecta desde hace casi cincuenta años. No nos sorprende, pues, ante el hecho de que las directivas, que concretan la actividad político-administrativa europea, sean «construcciones sociales» complejas tanto a lo largo de su elaboración como durante su aplicación.

El ejemplo de la aplicación de la directiva Seveso muestra como las decisiones europeas se enraízan en una historia y en prácticas tanto nacionales como locales. Este arraigo - término que quisiera insistir en la adaptación de los textos a situaciones específicas - es tanto más profundo cuanto que el territorio afectado tenga una antigua tradición industrial. Y, tanto en el caso estudiado como en otros, debemos buscar la delimitación definitiva de los perímetros de seguridad en una «construcción social», basada en objetivos locales en el sector urbano, económico y judicial, más que en una construcción técnica y administrativa rigurosa y a-territorial. Asimismo, la reflexión reglamentaria francesa tras el accidente de Toulouse extrae sus resultados de experiencias nacionales ya experimentadas, más que de compromisos

<sup>34</sup> Decreto 95-1089 del 5 de octubre de 1995.

<sup>35</sup> *Op. Cit.*, «Debate en la región Rhône-Alpes sobre los riesgos industriales», en Bron (Lyon), el 5 de diciembre de 2001.

europesos. Podemos observar, así, que estas actuaciones son similares a las de carácter «cultural», mencionadas para la situación holandesa.

Sin embargo, podemos constatar que, en Francia, numerosos políticos, gestores del riesgo o vecinos acostumbran a llamar «zonas Seveso» a las zonas de limitación de la urbanización cerca de las fábricas peligrosas. Esta evolución semántica nos ofrece la

imagen de un traspaso de responsabilidades, en el que Europa las debe asumir sin que sean todas suyas. Esta denominación, que se acaba asumiendo como propia, demuestra sin duda la capacidad de algunos agentes con ánimo de instrumentalizar las instituciones europeas. Demuestra también el carácter híbrido del proceso, que proviene en cierto modo «de otra parte», pero que está profundamente arraigado «aquí».

## BIBLIOGRAFÍA

- BARTHELEMY, J. R. & P. H. BLANCHER, & C. MARRIS, (1998): *Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas*, 2001 Plus, n°46, DRAST, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, 51 p.
- CLEMENTE, C. (1996): «Seveso II: Révolution, réforme ou révision mineure?», *Préventique Sécurité*, 30: 101-106, Nov-déc.
- COANUS, T. & F. DUCHENE, & E. MARTINAIS, (1999): *La ville inquiète. Développement urbain, gestion du danger et vie quotidienne sur trois sites «à risque» de la grande région lyonnaise (fin XIX<sup>e</sup> - fin XX<sup>e</sup>)*, Laboratoire RIVES, ENTPE, 616p.
- DECROP, G. (1991): «Les risques majeurs naturels et technologiques, objet de politique publique?», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 6: 17-29, août-octobre.
- & C. GILBERT, (1993): «L'usage des politiques de transition: le cas des risques majeurs», *Politique et Management Public*, 11, 2: 143-157.
- DUCHENE, F. (1999): *Territoires de la chimie. Rhône-Poulenc et la construction de l'agglomération roussillonnaise*, Thèse de doctorat de géographie, direction A. Vant, Université de St-Etienne, 686 p.
- & E. MARTINAIS, (2002): «Les collectivités locales à l'épreuve des risques environnementaux», *Annuaire 2002 des collectivités locales*, à paraître.
- HAMILTON, C. & R. DE CORT, & K. O'DONNELL, (1993): *Report on land use planning controls for major hazard installations in the european community, A survey of the practices, procedures and guide-lines used by EC member states for land use planning in relation to major industrial hazards*, Commission of the European Communities, Health and Safety Executive, 51 p.
- LAGADEC, P. (1980): *Politique, risque et processus de développement. Le risque technologique majeur*, Thèse pour le doctorat d'Etat en Science politique, Université Grenoble II, 696 p.
- LE DEAUT, J. Y. (Rapporteur) & F. LOOS, (Président), (2002): *Rapport de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*, Assemblée Nationale Française, rapport n° 3559, Tome 1, 182 p.
- MARTINAIS, E. (1996): «Gestion du risque industriel et conflits territoriaux - Le cas de St-Fons, commune de l'agglomération lyonnaise», *Revue de géographie de Lyon*, vol. 71.1/96: 31-44.
- ZEDDA, S. (1976): «La leçon de chloracné», *Survivre à Seveso*: 21-44, Ed. Maspero, Presses Universitaires de Grenoble.

# La administración del urbanismo en Chile:

## Marco global para la gestión privada y pública

Héctor Guillermo GAETE FERES

Arquitecto, Vicerrector Académico Universidad del Bío-Bío, Concepción, CHILE

**RESUMEN:** El presente documento tiene por objeto aportar los elementos básicos vinculados al tema urbano que permitan comprender y abordar el marco en el cual se desempeñan la iniciativa privada y pública, esta última, a través de su institucionalidad y de la legislación y sus instrumentos.

Se hace necesario conocer, para los gestores en el ámbito urbano, los conceptos de ciudad y desarrollo, la relación con el Estado y los marcos globales de regulación que éste incorpora a la gestión urbana privada y pública, la estructura administrativa para el desarrollo urbano, el rol de las políticas del sector, de la planificación urbana, de los instrumentos de planificación y de las Direcciones de Obras Municipales.

La estructura formal del documento es la siguiente: una primera parte, *Conceptos de Teoría Urbana*, en que se define la ciudad con relación a la gestión urbana privada y pública; la segunda, *El Desarrollo, la Administración y la Planificación Urbana*, que introduce el tema del rol del Estado, su estructura organizacional y el papel que desempeña la planificación como herramienta para la orientación y regulación del desarrollo urbano; la tercera, *Las Políticas de Desarrollo*, incorporando la función de éstas y su articulación con el instrumental legal y técnico operativo; la cuarta, *Los Instrumentos de Planificación, los Proyectos Inmobiliarios y las Direcciones de Obras Municipales*, en que se indican sus roles específicos de acuerdo a los distintos niveles de aplicación y sus articulaciones; la quinta y última, *Conclusiones y Recomendaciones*.

Descriptores: Gestión urbanística. Planificación urbanística. Desarrollo urbanístico. Chile.

### I. CONCEPTOS DE TEORÍA URBANA

El fenómeno urbano como tal tiene una triple naturaleza: físico-ambiental, social, y económica, que sólo es posible separar como una abstracción; pero entrelazadas de tal manera que crean una realidad sincrética propia con valores adicionales a los de sus componentes (BRIEVA, 1986: 2). Es decir, no constituye una simple «suma de partes» sino que estas se integran, se articulan y sus relaciones dan lugar a un

todo complejo y dinámico que los especialistas desagregan sólo con fines de análisis.

Las áreas urbanas van tomando forma a través de una de las muchas actividades económicas en el desarrollo de una comunidad: el proceso de urbanización y construcción; el cual se caracteriza actualmente por la tendencia a la concentración de la población en unas pocas grandes ciudades.

La ciudad puede ser entendida desde numerosos aspectos dependiendo de la especialidad que haga el enfoque y del tema específico de que se trate. Permite, por lo mismo, análisis multidisciplinario debido principalmente a su versatilidad en cuanto artefacto construido (estructura, infraestructura, cálculo, materialidad, etc.); por sus características en tanto soporte de

Recibido: 25.10.01, revisado: 16.07.02

e-mail: hgaete@ubiobio.cl

Mis agradecimientos a los dos árbitros, ya que sus precisas observaciones contribuyeron decididamente a mejorar el documento.

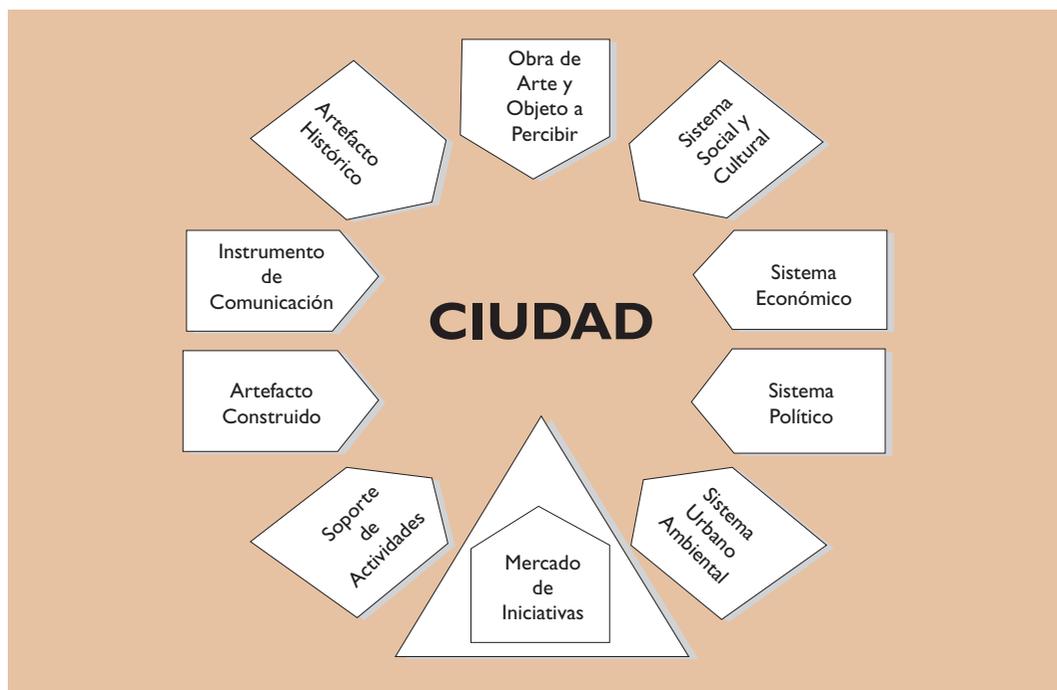


FIG. 1. La CIUDAD puede ser entendida desde múltiples enfoques

Fuente: elaboración propia.

todas las actividades que contiene (esparcimiento, trabajo, producción, circulación); por su localización y relaciones en el sistema urbano al cual se integra (roles, jerarquía, especialización, desempeño, etc.) y por sus particularidades como objeto percibido interna y externamente. (Imagen urbana, identidad, simbología, status; etc.) FIG. 1.

En términos amplios y en el marco del modelo socioeconómico vigente en Chile, podemos entender la ciudad como un área territorial a la cual concurren múltiples agentes y en donde se expresan necesidades factibles de convertirse en demandas e iniciativas factibles, a su vez, de convertirse en ofertas. Es decir, la ciudad entendida como un mercado de iniciativas reguladas por el Estado.

En el marco de la gestión privada impulsada a través de proyectos inmobiliarios y su evaluación podemos, además, entender la ciudad, en cuanto sujeto y objeto de iniciativas, como un área territorial que se caracteriza por una gran concentración de actividades, densamente distribuidas sobre un recurso escaso por excelencia (el suelo urbano), que generan demanda especialmente

por localización y a la cual los agentes están dispuestos a responder con determinadas ofertas. La ciudad es por ello, además, un área de inversión tendiente a construirla y, por lo mismo, a recibir los proyectos destinados a producir, preferencialmente, activos fijos (suelo urbanizado y edificaciones) que, por el proceso de crecimiento y concentración de la población en un determinado territorio (proceso de urbanización) y por la dinámica del desarrollo urbano soportado por un recurso escaso (el suelo) están, generalmente, sujetos a valorización creciente generando por lo tanto, en los inversionistas y promotores, amplias expectativas de ganancia. De allí el incentivo a la inversión en el ámbito urbano.

Desde esa óptica, la ciudad capitaliza las inversiones, efectuadas a través de las generaciones de habitantes, llegando las edificaciones y el recurso suelo a incrementar su valor por sobre su valor natural propio. Gravita, además, en el mayor valor, la potencialidad y expectativas futuras de uso del suelo debido a la demanda permanente derivada, a su vez, del crecimiento y concentración de la población

y de las actividades productivas. Todo ello hace de la tierra urbana un recurso escaso por su alta deseabilidad, transformándose en un bien acumulable y transable en el mercado de acuerdo a las leyes de oferta y demanda. Por lo anterior, el proceso de urbanización es parte del proceso general de producción en el cual la división técnica del trabajo promueve la concentración BRIEVA (1986: 4).

## 2. EL DESARROLLO, LA ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN URBANAS

El desarrollo urbano, síntesis y resultado de múltiples procesos derivados tanto de las actividades de la acción privada y pública, individual y colectiva, así como de las interacciones de los distintos sistemas que actuando en la ciudad la crean y recrean constantemente; puede generar un crecimiento urbano (modalidad que adquiere el área urbana por el proceso de urbanización y construcción) inorgánico (desarticulado, no integrado, incompatible en sus usos de suelo, etc.) que produce efectos no deseados (externalidades negativas) para el conjunto o parte importante de los ciudadanos en cuanto personas individuales o personas jurídicas (instituciones y empresas). Efectos que posteriormente se traducen en ineficiencias que afectan a la ciudad misma disminuyendo su potencialidad para ejercer las funciones que le son propias, dificultando así el ejercicio de las actividades que las personas, instituciones y empresas realizan. Por ejemplo: las deseconomías para el conjunto de las personas (impuestos crecientes) y costos que se derivan de la contaminación, congestión, riesgos potenciales (inundación, deslizamientos, etc.), segregación socio-espacial (los grupos sociales localizados según su capacidad de acceso al suelo urbano y sin puntos de encuentro ni áreas de contacto entre ellos) y conflictos sociales asociados, disfuncionalidades (conflictos entre usos, especulación, etc.), entre otros. Este aspecto es de particular relevancia si se tiene presente que, actualmente en Chile,

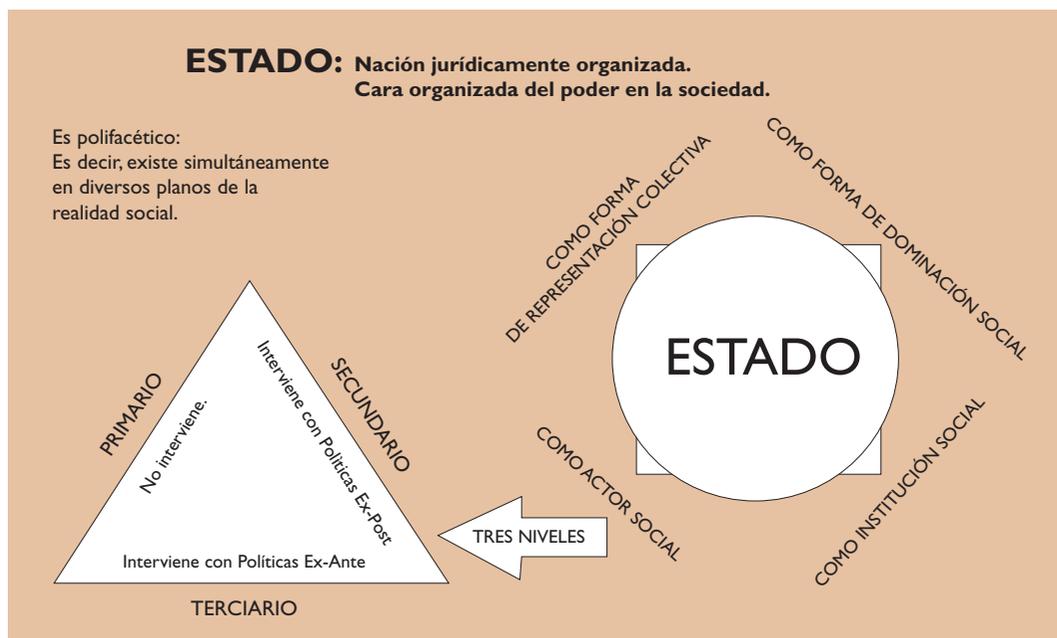
cerca del 86% del Producto Geográfico Bruto (PGB) se genera en áreas urbanas MINVU (2001a: 1). Ello implica que la necesidad de mantener tasas de crecimiento económico a un ritmo adecuado para la creación de riqueza del país en su conjunto, pasa por contar con centros urbanos eficientes y funcionales al proceso de producción de bienes y servicios.

Por otra parte; el objetivo declarado del Estado, entendido este como la Nación jurídicamente organizada, es asegurar el Bien Común<sup>1</sup>. Para ello, el Estado actúa en distintas dimensiones y momentos intentando corregir los efectos negativos del proceso de producción en su más amplia gama. Esta intervención, puede hacerse «ex-ante», es decir, previo al desarrollo de los procesos, para prevenir resultados no deseados a través de políticas, leyes, ordenanzas, instrumentos de planificación, reglamentos, normas técnicas, incentivos, etc.; o bien «ex-post», es decir, sobre los resultados de los procesos de producción tratando de corregirlos a través de políticas redistributivas, sanciones, etc.

En ese marco, la política, legislación y planificación urbanas constituyen instrumentos del Estado en su dimensión orientadora y/o reguladora, inscritos en su actuación «ex-ante», que intentan prevenir resultados no deseados provenientes tanto del estilo de desarrollo urbano que se impulse como del tipo de proceso de urbanización y construcción y su materialización en las áreas urbanas FIG. 2. Por ello, el tema por ejemplo, de los espacios públicos pasa por su evaluación previa a la luz del papel que se le asigne en el desarrollo de la sociedad para, posteriormente, introducir iniciativas que redunden en una materialización coherente con dicho rol.

En el ámbito urbano, el objetivo del Estado de asegurar el Bien se traduce en alcanzar en los asentamientos humanos, a través de la planificación urbana y sus instrumentos, niveles adecuados y crecientes de habitabilidad en tres aspectos: en las construcciones, en la subdivisión predial y en el espacio urbano. Es decir, para el caso del ámbito urbano, el Bien Común puede ser

<sup>1</sup> Constitución Política de la República de Chile, Capítulo N°1, Art. 1°, 1980.



**FIG. 2.** La planificación urbana es un instrumento del estado que se enmarca en su actuación como actor social a nivel terciario

Fuente: elaboración propia a partir de Conferencia «Estado y Sociedad» del sociólogo, Raúl ATRIA, en la sede CEPAL, Nac. Unidas, Stgo, Chile, 1997.

entendido como la propensión hacia el mejor uso del suelo y a la mejor habitabilidad de los espacios, haciendo cumplir los estándares definidos en la normativa y que intentan alcanzarse por medio de: objetivos a cumplir, de variables a controlar para asegurar esos objetivos y de indicadores o medios que permiten medir esas variables; todo ello para asegurar una adecuada calidad de vida. Respecto a esto, en la FIG. 3 siguiente se indica los componentes específicos que se involucran.

Por otra parte, para el cumplimiento de sus obligaciones, el país se da un soporte organizacional que se expresa en una estructura administrativa para la gestión pública del desarrollo urbano. En Chile la administración urbana se estructura a partir del Presidente de la República, en el marco de las potestades que la Constitución y la ley le otorgan. El Presidente, para estos efectos, se apoya en una Secretaría de Estado (el Ministerio de Vivienda y Urbanismo – MINVU, creado en 1965), a través de la cual se articulan las distintas instancias de

administración en los niveles territoriales correspondientes FIG. 4.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) tiene la responsabilidad de orientar el desarrollo urbano del país. Para ello se organiza, en el ámbito nacional, en divisiones y materializa sus funciones de estudio, revisión, proposición y seguimiento a través de la División de Desarrollo Urbano y, en el ámbito regional, por medio de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU) FIG. 5. Estas últimas se vinculan en el nivel local con las Direcciones de Obras en las Municipalidades de las comunas correspondientes a la región respectiva, mediante los Departamentos de Desarrollo Urbano e Infraestructura en los términos y con los instrumentos que se indican más adelante.

En ese contexto y de acuerdo a la Ley General de urbanismo y Construcciones, la planificación urbana es entendida como «...el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política

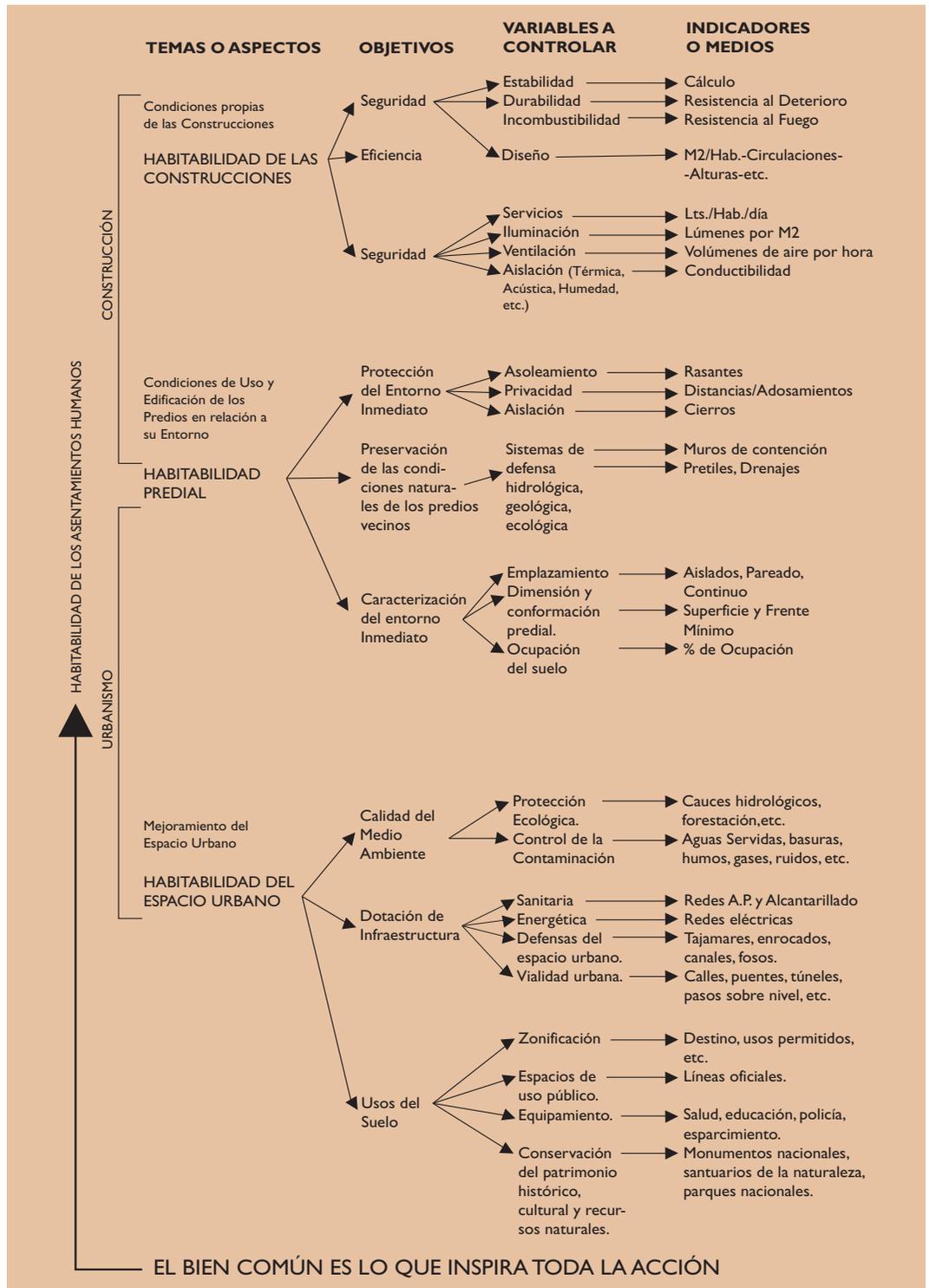


FIG. 3. Aspectos involucrados en el concepto de habitabilidad de los asentamientos humanos

Fuente: Diagrama adaptado de BRIEVA, (1986: 6).

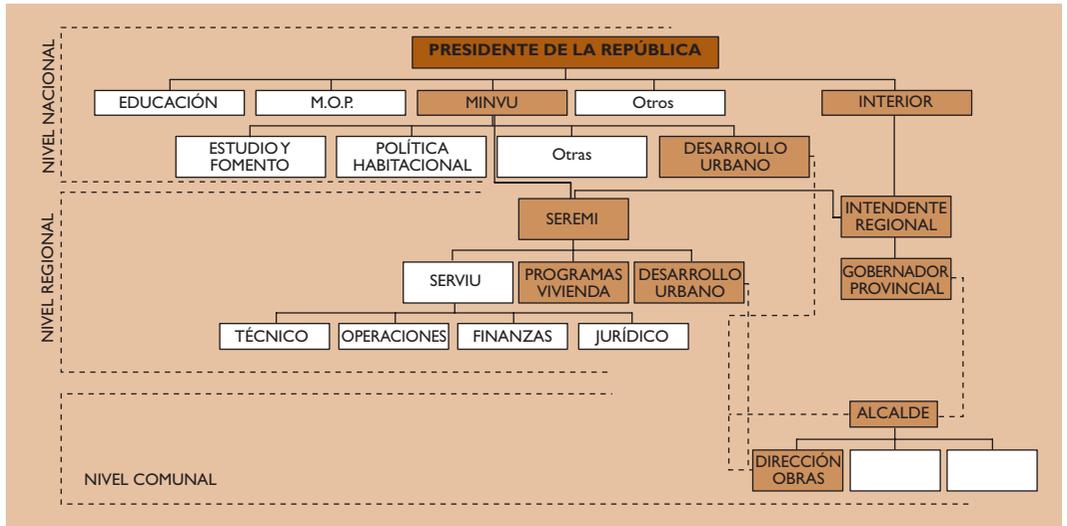


FIG. 4. Estructura administrativa para la gestión pública del desarrollo urbano en Chile

Fuente: elaboración propia.

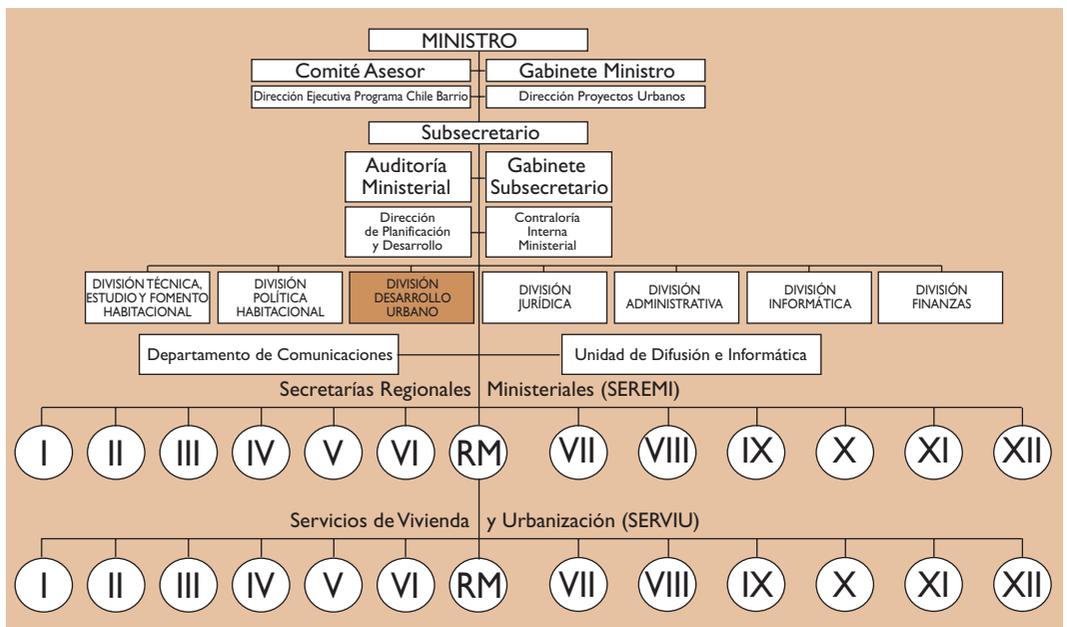


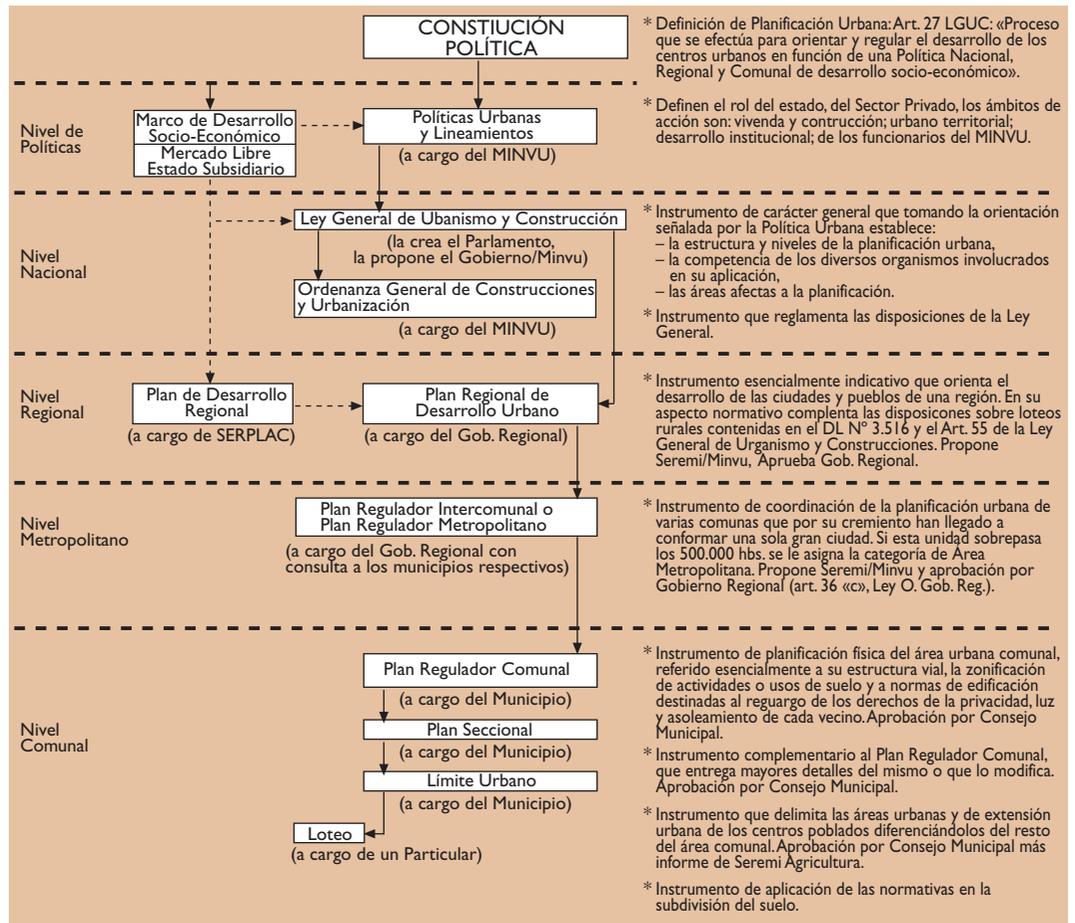
FIG. 5. Estructura orgánica. Ministerio de vivienda y urbanismo (MINVU)

Fuente: Tomado de la Web del MINVU, www.minvu.cl, abril 2002.

nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico». <sup>2</sup> Ello implica que la Planificación Urbana está subordinada al

marco de desarrollo socioeconómico vigente basado en el modelo de libre mercado con Estado subsidiario y aquella debe incorporar, en todos sus niveles, los objetivos y metas que para el desarrollo urbano este último determine. En la FIG. 6

<sup>2</sup> Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N°458/1975, MINVU, D.O. 13/4/1976. Artículo N°27.



**FIG. 6. Organigrama legal-Territorial de la planificación urbana en Chile**

Fuente: Diagrama adaptado y actualizado a partir de BRIEVA, (1986: 8).

siguiente se resumen los distintos niveles de acción, sus instrumentos, objetivos y articulaciones.

El proceso de planificación urbana está normado por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Título II, Capítulos I, II y III). Se realiza en cuatro niveles de acción que corresponden, a su vez, a igual número de áreas territoriales: nacional, regional, intercomunal y comunal. La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional<sup>3</sup> entregó, a partir de marzo de 1993, a los Gobiernos

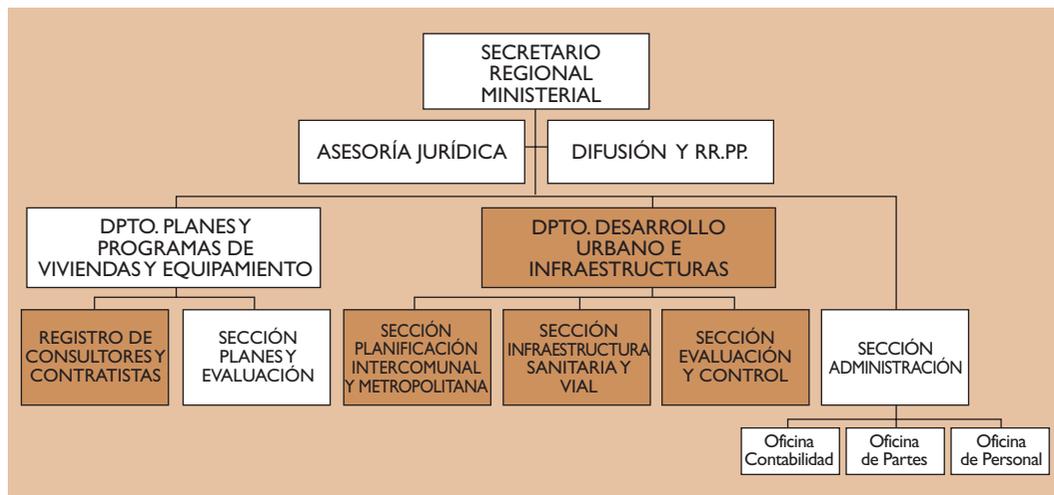
Regionales, en su Título Segundo, Capítulo I, artículos 16 al 21, las funciones de fijación de políticas y objetivos para el desarrollo social, económico y territorial, la coordinación de las distintas autoridades de nivel nacional y comunal, y la aprobación de instrumentos de planificación física de nivel regional, metropolitano y comunal<sup>4</sup>. Una breve síntesis se indica a continuación.

**El nivel Nacional:** está a cargo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), su función es orientar el

<sup>3</sup> Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional; N°19.175; Ministerio del Interior. Diario Oficial, Chile,

03/Marzo/1993. (Modificada por Ley N°19.778, 10/Diciembre/2001.).

<sup>4</sup> Idem 6. Título Segundo, Capítulo I, artículo 20, letra «f».



**FIG. 7. Secretaría Regional Ministerial (SEREMI/MINVU). Estructura orgánica tipo**

Fuente: elaboración propia.

desarrollo urbano a nivel país, utiliza como instrumentos los Lineamientos de Política Urbana<sup>5</sup> (en reemplazo de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985, derogada en el Gobierno de Lagos, por decreto N°259, en octubre de 2000), la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones<sup>6</sup> y normas específicas aplicables a todos los niveles.

**El nivel Regional:** está a cargo de las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU) FIG. 7, su función es orientar el desarrollo de los centros urbanos de la región, utiliza como instrumento el Plan Regional de Desarrollo Urbano el cual debe estar acorde con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico. Se aprueba por el Gobierno Regional. Sus disposiciones deben integrarse a los planes reguladores de los niveles inferiores.

**El nivel Intercomunal:** está a cargo de las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU), su función es regular el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de distintas comunas que, por sus relaciones, se integran a una misma

aglomeración. Si esta última sobrepasa una población de quinientos mil habitantes tiene, para efectos de planificación, la categoría de Área Metropolitana. Utiliza como instrumento el Plan Regulador Intercomunal o el Plan Regulador Metropolitano. Lo confecciona la SEREMI/MINVU, con consulta a los Municipios respectivos y a las Instituciones Fiscales que se estime necesario. Puede, también, ser confeccionado por un conjunto de Municipios afectos a relaciones intercomunales, previa autorización de la SEREMI respectiva. Se aprueba por el Gobierno Regional. Sus disposiciones son obligatorias en la elaboración de los Planes Reguladores comunales.

**El nivel Comunal:** está a cargo de la Municipalidad respectiva, su función es promover el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. Utiliza como instrumentos el Plan Regulador Comunal y el Plan Seccional para estudios más detallados. Lo confecciona y aprueba la Municipalidad, a no ser que la comuna no forme parte de

<sup>5</sup> Definidos por el MINVU, en 2002, véase, [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl).

<sup>6</sup> Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, Decreto Supremo (D.S.) N°47/1992, MINVU, D.O. 19/5/1992.

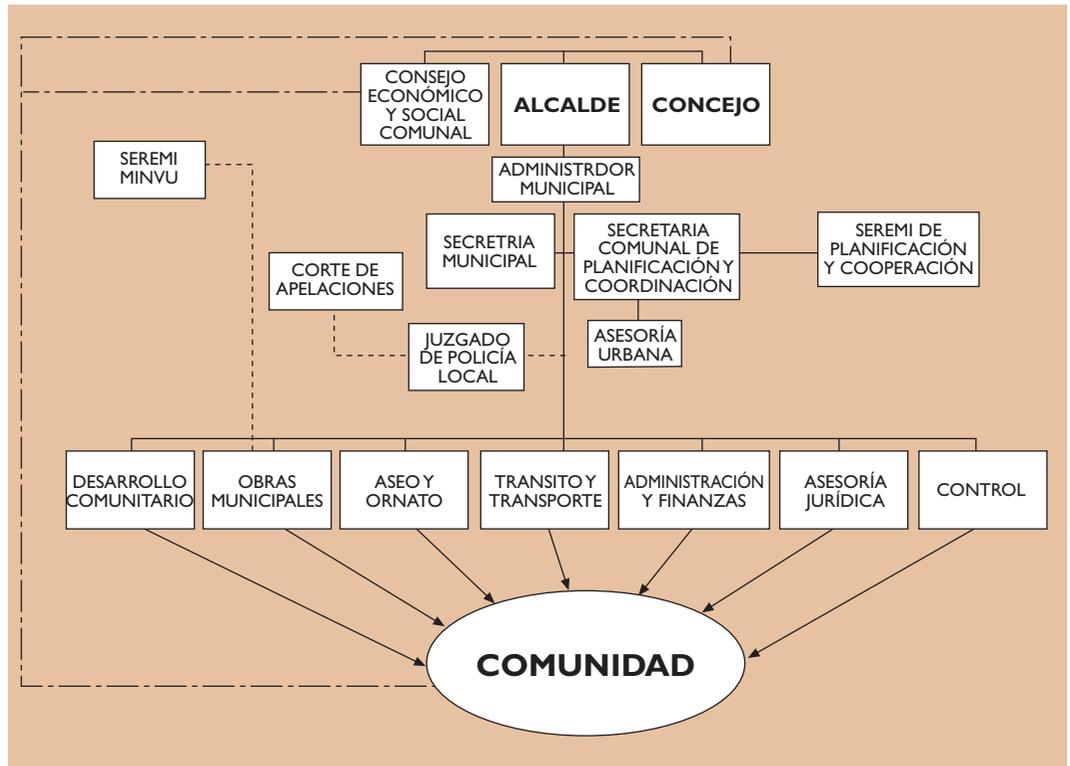


FIG. 8. Municipalidad. Estructura orgánica tipo

Fuente: elaboración propia

un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal o, si formando parte, tiene informe desfavorable de la Seremi/Minvu, en cuyos casos lo aprueba el Gobierno Regional. El procedimiento posibilita participación ciudadana: exposición al público; aprobación por el Concejo Municipal; Informe Técnico de la SEREMI/MINVU<sup>7</sup>.

Al interior de los municipios, la Dirección de obras y, cuando corresponda, la Unidad de Asesoría Urbana<sup>8</sup> ejerce las funciones de estudio, proposición y ejecución de los distintos aspectos del desarrollo urbano en el ámbito local, en el marco que la legislación urbana y de municipalidades le definen FIG. 8.

### 3. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Como indicamos, el rol del Estado en el Desarrollo Urbano está orientado a conciliar los intereses particulares con los de la comunidad (bien común); para lo cual promueve, a través de la Planificación Urbana y sus instrumentos indicativos y normativos, la propensión hacia adecuadas condiciones de habitabilidad. Dichos instrumentos orientan y regulan al sector privado y público, en las actividades de urbanización y construcción.

De allí que esta sea una función asumida por el Estado, ya que este constituye la instancia que, al interior de la sociedad, está en mejores condiciones para armonizar los intereses en juego.

<sup>7</sup> Ídem 6. Título Segundo, Capítulo III, artículo 36, letra «c».

<sup>8</sup> Las funciones específicas de las Direcciones de Obras Municipales y de la Asesoría Urbana se indican en: Ley General

de Urbanismo y Construcciones, su Ordenanza y la Ley Orgánica Constitucional de Municipios, (D.S.) N°662/1992, Ministerio del Interior, D.O. 27/8/1992. (Texto refundido Ley 18.695).

Efectivamente, en las Políticas y Lineamientos actualmente vigentes (MINVU, 2001b), que definió el gobierno para el período 2001-2006, en reemplazo de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985<sup>9</sup>, derogada en octubre de 2000; plantea el rol del Estado en el Desarrollo Urbano en los siguientes términos:

«El Estado juega un rol central en el Desarrollo Urbano. Dada la complejidad de los sistemas urbanos, los distintos niveles del Estado cumplen un rol central en la promoción del bien común y la gestión de las ciudades. Si bien el Estado ha ido cambiando en el tiempo su rol al interior de los sistemas urbanos, transitando desde un Estado Empresario a un Estado Regulador y Promotor, tanto los cambiantes y dinámicos mercados urbanos como los conflictos sociales generados al interior de las ciudades hacen imprescindible la acción concertada y decidida del Estado como ente responsable de la adecuada gestión y regulación de nuestras urbes. De esta manera, en el presente escenario de globalización y creciente acción privada es responsabilidad del Estado diseñar, implementar y gestionar las políticas urbanas.»<sup>10</sup>

Del mismo modo, en las bases de la política pública, al sector privado se le define el siguiente rol:

«Al mercado y la iniciativa privada le cabe una alta responsabilidad en el desarrollo urbano. Esto se hace evidente en el fuerte cambio experimentado en la participación del sector privado sobre el total edificado en las ciudades, pasando de un 23% en 1980 a un 81% en 1997. Estos cambios en la capacidad de la iniciativa privada de actuar sobre los procesos urbanos dando respuesta a las nuevas demandas, innovando en la oferta de productos y servicios y creando nuevas tendencias de desarrollo, implican un marcado cambio respecto a las ciudades de hace 40 años atrás. Esta

transformación obliga ampliar los espacios de trabajo público-privado en el desarrollo urbano, diseñando políticas urbanas que permitan el buen funcionamiento de los mercados urbanos y la expansión de las oportunidades de participación privada.»<sup>11</sup>

A partir de las definiciones anteriores, los instrumentos para indicar y promover los principios generales y, que para el sector el gobierno formula, son las políticas de desarrollo urbano y sus lineamientos. El rol principal de estos instrumentos es servir de pauta y guía para la revisión de la Ley y orientar y regular el desarrollo urbano, coordinándolo con otros procesos como el de la internacionalización de la economía a través de la inserción del país en los bloques multinacionales o el de la regionalización y descentralización de la administración pública.

Las Políticas vigentes y sus lineamientos, son las que se indican a continuación y abarcan tres ámbitos desagregados como sigue:

**a) Ámbito Vivienda – Construcción,**  
en que se busca:

- Promover el desarrollo del mercado habitacional.
- Incrementar el financiamiento bancario para la vivienda social Retiro del Estado de su rol crediticio y productor.
- Desarrollar el mecanismo de securitización Incentivar y perfeccionar la movilidad habitacional.
- Promover la Industrialización, especialmente en las Viviendas Sociales.
- Focalización de la acción subsidiaria del Estado Cumplimiento del 100% del Programa Chile barrio.
- Generación de alternativas para sectores indigentes o pobres insolventes
- Gestión de suelo para viviendas sociales.

<sup>9</sup> Política Nacional de Desarrollo Urbano, Decreto Supremo (D.S.) N°31/1985, MINVU, 4/3/1985.

<sup>10</sup> MINVU; (2001b); *Consideración general 5. p.1.*

<sup>11</sup> MINVU; (2001b); *Consideración general 6. p.1.*

- Mejorar la calidad de la vivienda y su entorno.
- Mejorar los estándares: terminaciones, diseño, tamaño y diversidad, materiales, adecuación a la realidad regional.
- Certificación de calidad.
- Mejorar el marco regulatorio
- Desarrollo de barrios

**b) Ámbito Urbano – Territorial**, en que se busca:

- Desarrollar la oferta y facilitar el acceso a los bienes y servicios urbano/ territoriales Generar y fortalecer los mecanismos de gestión urbano y territorial
- Nuevos mecanismos de financiamiento
- Fortalecimiento y modernización de instrumentos normativos
- Ejecución de proyectos urbanos emblemáticos

**c) Ambito de Desarrollo Institucional**, en que se busca:

- Descentralización y Delegación: Nuevos Roles y capacidades
- Transparencia y Probidad: Compras Chile y estadísticas sectoriales en línea.
- Trámites en línea y espacios virtuales de atención
- Participación y Control Social en nuestra Gestión Automatización del 100% de los procesos claves.

**d) En los Funcionarios del Minvu**, en que se busca:

- Cambio Cultural Actualización de Competencias y Profesionalización. Sistema de Compromisos de Desempeños de Jefaturas, de equipos e Individuales.

Estos aspectos resultan esenciales para comprender la razón de ser de la definición de políticas y los roles del sector privado y público en el desarrollo urbano, los cuales están llamados a integrarse FIG. 9. En la

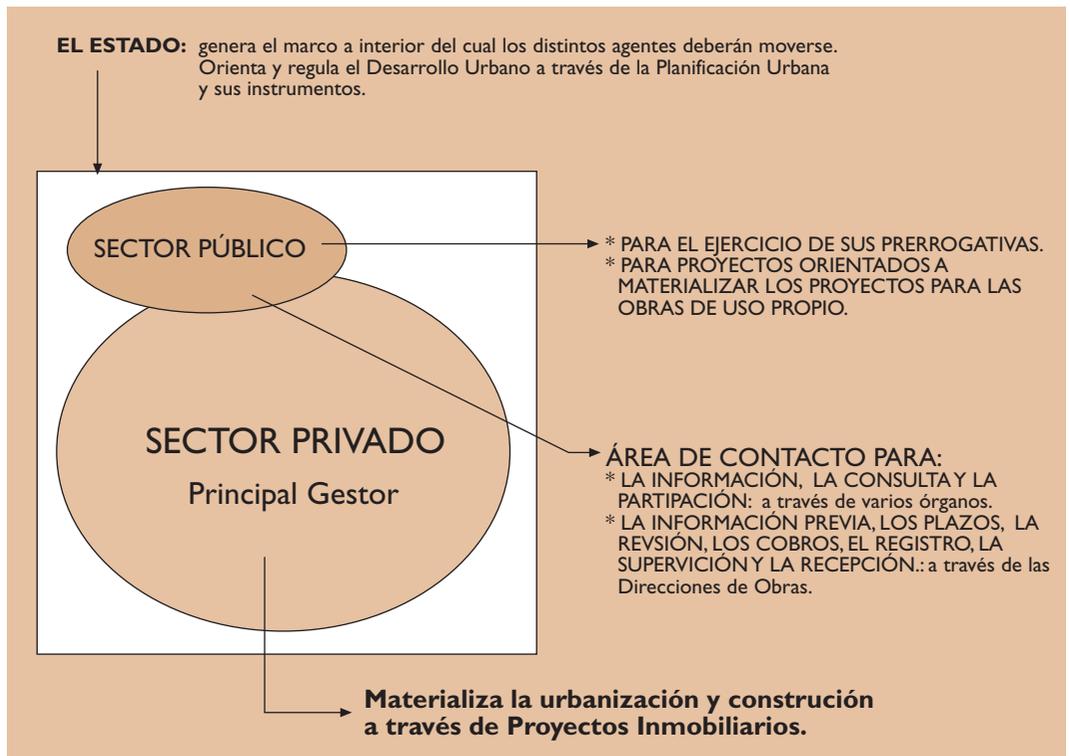
misma dirección, las Naciones Unidas, en su Conferencia para los Asentamientos Humanos realizada en 1996 indica que: «Aunque las causas estructurales de los problemas (del desarrollo urbano) deben abordarse a menudo a nivel nacional y a veces a nivel internacional, los progresos dependerán en gran medida de las autoridades locales, la participación cívica y el establecimiento de asociaciones a todos los niveles de la administración pública con el sector privado, el sector de las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, los trabajadores y empresarios y la sociedad civil en general.»<sup>12</sup>

#### 4. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, LOS PROYECTOS INMOBILIARIOS Y LAS DIRECCIONES DE OBRAS MUNICIPALES

La Planificación Urbana, desagregada en los niveles de acción antes indicados, se efectúa mediante instrumentos de planificación territorial, los cuales se definen como un conjunto de normas destinadas a orientar y/o regular el desarrollo de un área territorial específica. Dichos instrumentos están expresamente definidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (Título 2, Capítulo 1, Art. 2.1.1 al 2.1.14) y son los siguientes con los componentes que se indican:

- **Plan Regional de Desarrollo Urbano:** diagnóstico regional, lineamientos estratégicos y planos.
- **Plan Regulator Intercomunal:** memoria explicativa, ordenanza y planos.
- **Plan Regulator Comunal:** memoria explicativa, estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, ordenanza local y planos.
- **Plan Seccional:** Memoria Explicativa, que contenga los elementos técnicos necesarios para fundamentar su proposición; Estudio de Factibilidad, de dotación de agua potable y alcantarillado de

<sup>12</sup> N.U./HABITAT II; PROGRAMA, Cap. IV; Plan de Acción Mundial: Estrategias para la Aplicación; letra A; párrafo 56, Estambul, junio 1996. Ver en [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).



**FIG. 9. Articulación pública-privada**

Fuente: elaboración propia.

aguas servidas y aguas lluvias cuando corresponda, en función de la población actual y futura del área en estudio, que requerirá consulta previa a las entidades regionales o locales competentes encargadas del servicio; Ordenanza, que contenga las disposiciones reglamentarias pertinentes; Planos, que expresen la zonificación del área en estudio, la vialidad y demás elementos contenidos en la proposición del plan.

- **Límite Urbano:** memoria explicativa, descripción de puntos y tramos de la poligonal que corresponda al límite urbano y plano. El límite urbano es una línea imaginaria que separa las áreas urbanas propiamente tales y de extensión urbana en un centro poblado, para diferenciarlas del resto del territorio comunal.

Como vimos, al tenor de la política, el Estado se reserva para sí la Planificación Urbana como función privativa y el sector privado está llamado a ser el «principal gestor» del Desarrollo Urbano. El Estado actúa; a través del sector público; ejerciendo un papel orientador, regulador, contralor y subsidiario; el cual incorpora, además al mercado inmobiliario, ciertos signos que alientan o desalientan a los agentes privados vía, por ejemplo, la generación de demanda a través de los subsidios habitacionales, rebajas o alzas de impuestos, etc.

Al respecto, es conveniente traer a colación la siguiente medida propuesta por Naciones Unidas recomendando a los gobiernos para implementarla a los niveles correspondientes y de acuerdo a su marco legal: «A fin de asegurar la eficiencia de los mercados, los gobiernos, a los niveles apropiados y de



**FIG. 10. Una idea inicial de Proyecto Inmobiliario recibe señales desde diversos ámbitos del entorno**

Fuente: elaboración propia.

conformidad con su autoridad legal, deben: evitar las intervenciones indebidas que ahogan la oferta y distorsionan la demanda de viviendas y servicios, y revisar y ajustar periódicamente los marcos legislativos, financieros y normativos, incluidos los relativos a contratos, utilización del suelo y códigos y normas de edificación.»<sup>13</sup>

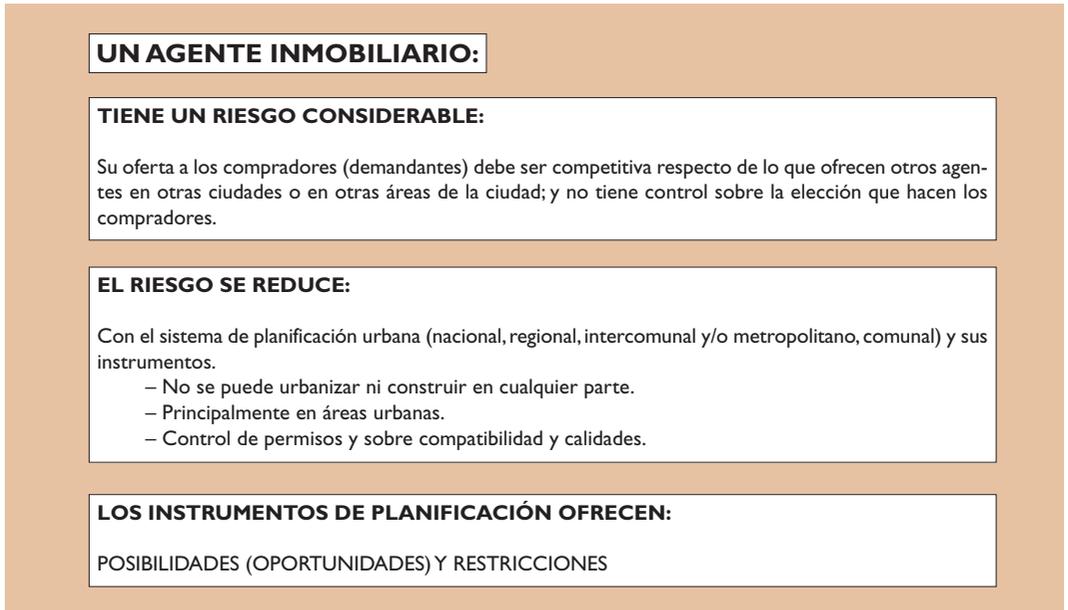
En ese marco, el ámbito de acción de los privados está en la materialización, a través de proyectos inmobiliarios, de la urbanización y construcción, guiado por los indicios que detecta en el mercado y en el marco regulatorio que le brindan FIG. 10, específicamente, el Plan Regulator Comunal en tanto instrumento de

planificación urbana de nivel local y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en cuanto norma superior y complementaria del mismo. Se desprende de ello el hecho de que la «cabida o nicho» para los proyectos inmobiliarios está en la construcción de la ciudad en sus distintos tipos, niveles y magnitudes.

Los instrumentos de planificación constituyen, además, un mecanismo que posibilita reducir la incertidumbre de la acción privada en el desarrollo urbano. Ello por cuanto define las «reglas del juego» con las cuales los distintos agentes, incluido el propio Estado a través del Sector Público, deben operar FIG. 11.

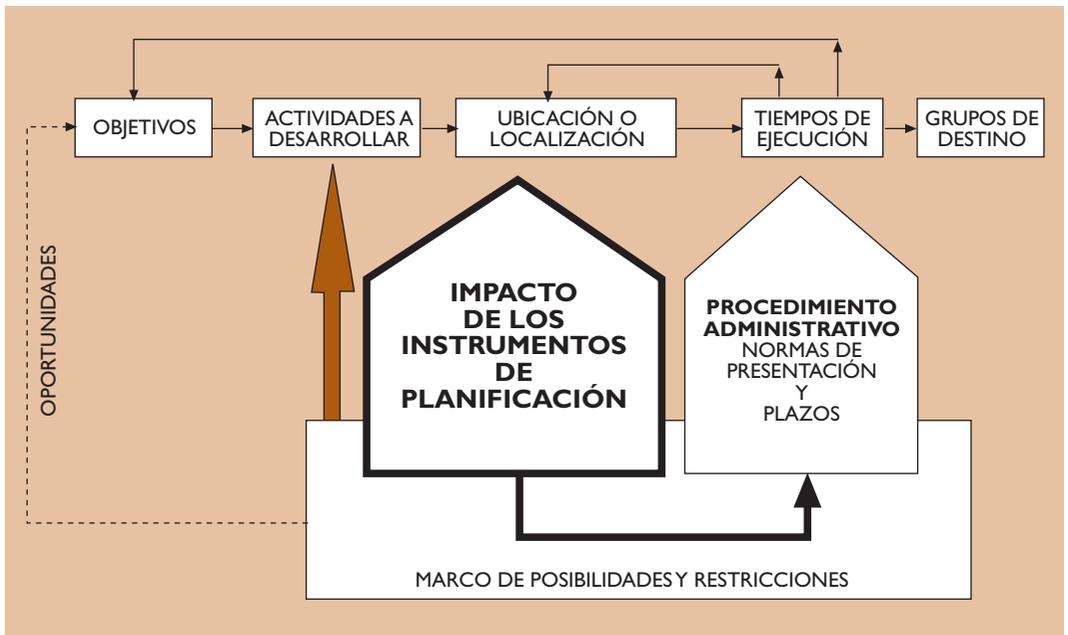
Un proyecto de inversión, entendido como «...un paquete discreto de inversiones, insumos y actividades diseñado con el fin de eliminar o reducir

<sup>13</sup> N.U./HABITAT II. Op. Cit. Párrafo 72, Letra B.



**FIG. 11. Un agente inmobiliario**

Fuente: elaboración propia.



**FIG. 12. Impacto del marco urbano en la etapa de delimitación de un proyecto de inversión inmobiliaria**

Fuente: elaboración propia.

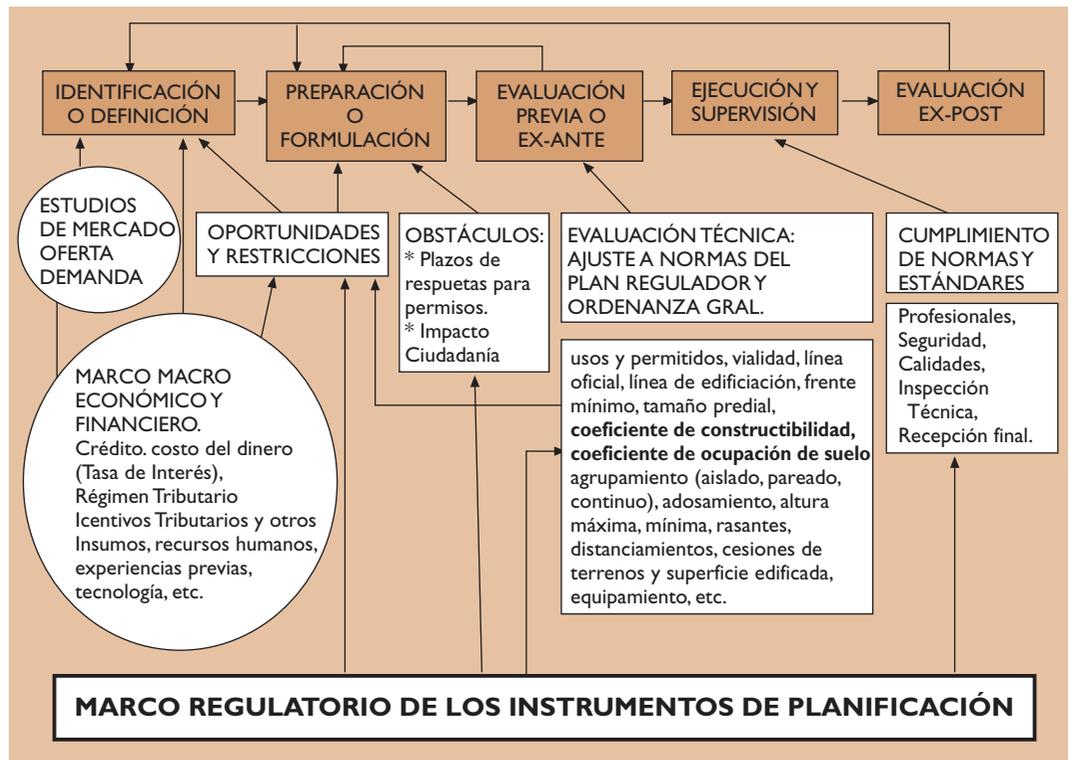


FIG. 13. Impacto del marco urbano en el ciclo del proyecto de inversión inmobiliaria

Fuente: elaboración propia.

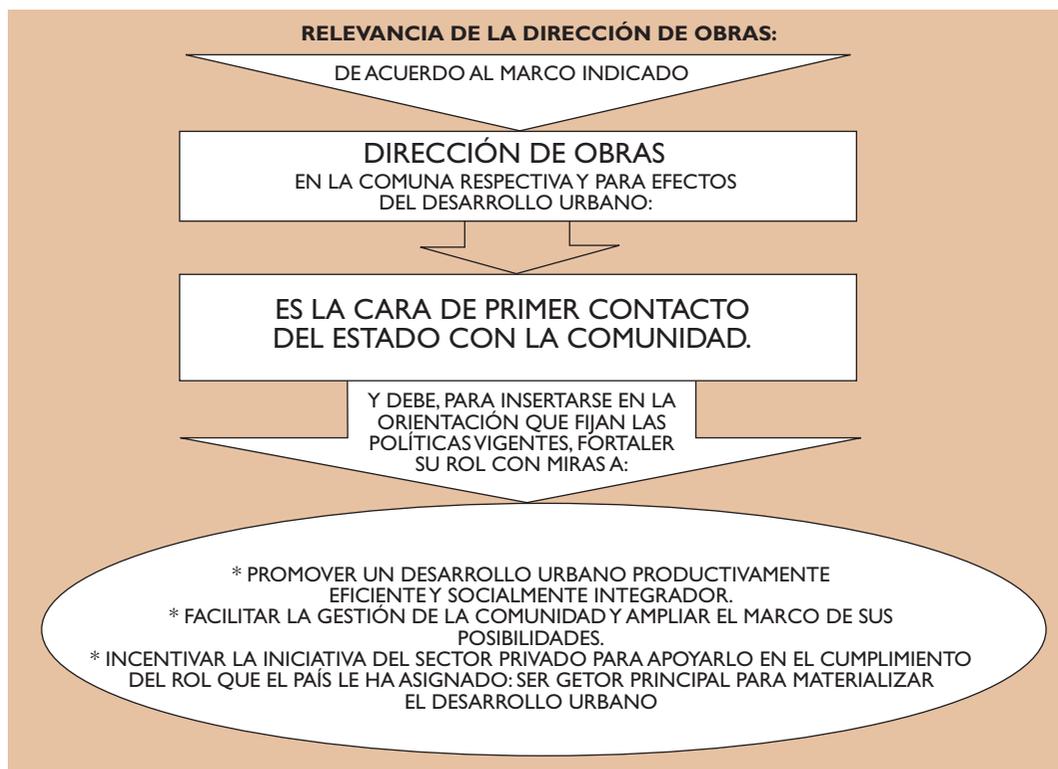
varias restricciones al desarrollo, para lograr uno o más productos o beneficios, en términos del aumento de la productividad y del mejoramiento de la calidad de vida de un grupo de beneficiarios dentro un determinado período de tiempo...» BRUCE (1989: 1), constituye la herramienta a través de la cual el sector privado, en su más amplia gama, materializa el llamado de la Política Urbana a ser gestor principal del desarrollo urbano.

Como se sabe, un proyecto de inversión debe ser delimitado a lo menos en los siguientes cinco aspectos: en sus objetivos, en las actividades que se desarrollarán para cumplir esos objetivos, en su ubicación o localización en el territorio, en el tiempo y en los grupos a ser alcanzados por el proyecto FIG. 12.

Por otra parte, al interior del conjunto de actividades que integran el denominado «ciclo del proyecto» (y que incluye la

identificación (o definición) del proyecto, la preparación, la evaluación previa (ex-ante), la ejecución y supervisión y la evaluación ex-post) FIG. 13; el marco urbano y las regulaciones a que obliga mediante los instrumentos y cuerpos legales indicados, debe incorporarse en las fases de identificación, por las oportunidades y restricciones; en la preparación, para detectar posibles obstáculos; en la evaluación previa, en su dimensión técnica para definir la factibilidad y el ajuste del diseño a las normas de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y del Plan Regulador Comunal; y en la ejecución y supervisión, para el cumplimiento de los estándares definidos en el diseño acorde a la Ordenanza.

Por otra parte, como es el Estado quien fija las reglas del juego en el desarrollo urbano, los agentes inmobiliarios necesitan relacionarse, para su gestión cotidiana, con el aparato público. Esta relación se da, al



**FIG. 14. Relevancia de la dirección de obras**

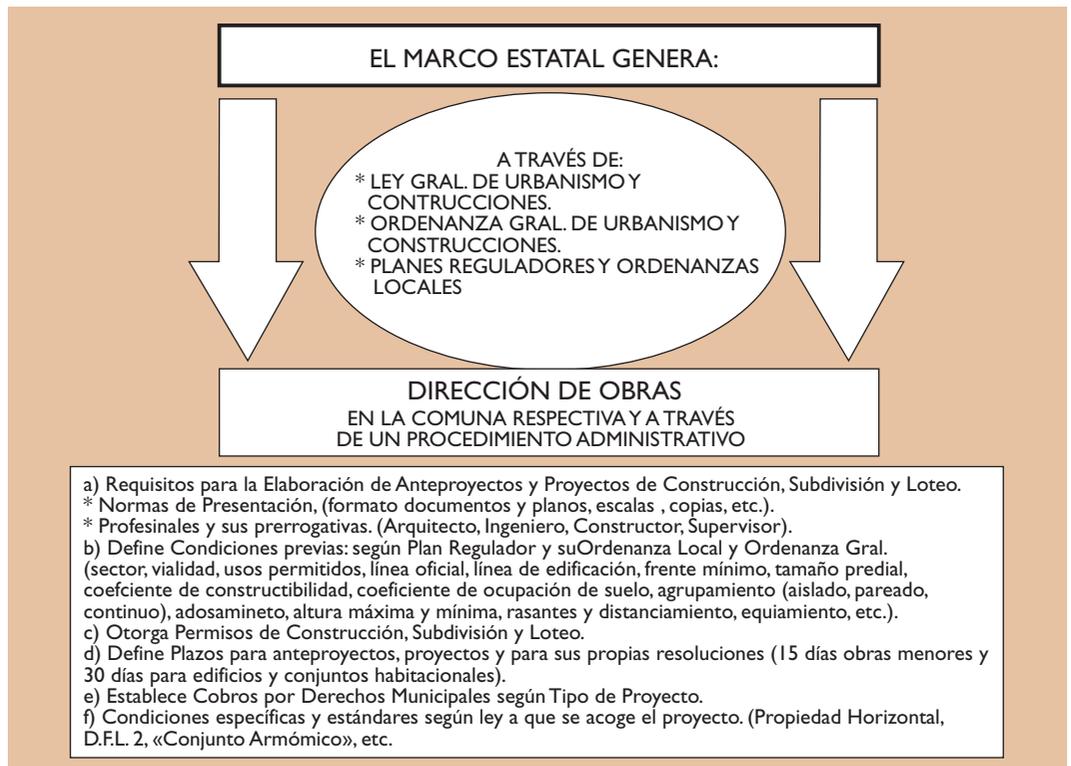
Fuente: elaboración propia.

interior del Municipio, con las Direcciones de Obras Municipales. Esta última constituye, en realidad, la cara visible o de primer contacto del Estado con los gestores inmobiliarios dado que es la repartición ante la cual se inician los procesos de consulta y presentación de proyectos de urbanización y construcción FIG. 14.

De allí la extraordinaria relevancia de las Direcciones de Obras Municipales en tanto unidades determinantes en, por una parte, la aplicación del marco regulatorio para el desarrollo de las áreas urbanas cautelando el Bien Común o Interés General y, por otra, para incentivar y facilitar la iniciativa del sector privado en el ejercicio de su rol como gestor principal. Por lo mismo, una Dirección de Obras Municipales eficiente resulta ser clave para alcanzar simultáneamente los objetivos de la comunidad y los de los gestores inmobiliarios en el ámbito urbano. Esta repartición puede, según sean las

capacidades, orientaciones y claridad de su equipo profesional, marcar la diferencia incluso para la localización de fuertes inversiones en una u otra comuna; con los consiguientes beneficios o perjuicios para el municipio y la comunidad respectiva.

De hecho, en el Plan de Acción Mundial definido en la Conferencia de Naciones para los Asentamientos Humanos (HABITAT II), se indica que: «La administración pública municipal puede contribuir eficazmente a que los asentamientos humanos sean viables, equitativos y sostenibles, puesto que ese nivel de administración es el más próximo al ciudadano. Es necesario que los gobiernos reconozcan la función esencial de las autoridades locales en lo que respecta a proporcionar servicios y poner al ciudadano en condiciones de lograr el desarrollo económico, el bienestar social y la protección medioambiental de sus



**FIG. 15. Impacto de los instrumentos de planificación sobre los proyectos inmobiliarios**

Fuente: elaboración propia.

comunidades locales, así como en lo concerniente a la cooperación internacional entre autoridades locales. Las autoridades locales pueden construir, explotar y mantener la infraestructura económica, social y medioambiental, supervisar los procesos de planificación, fijar políticas ecológicas locales y prestar asistencia en la aplicación de políticas ecológicas nacionales y subnacionales. Desempeñan un papel vital en lo que respecta a educar y movilizar a los ciudadanos y responder a la demanda pública para promover el desarrollo sostenible.»<sup>14</sup>

Lo anterior es fundamental porque, al final de cuentas y especialmente para efectos de la gestión cotidiana en el ámbito urbano, todo el conjunto de instrumentos que implican la política, la ley y su ordenanza, los

reglamentos y las normas técnicas vinculadas al desarrollo urbano; así como toda la estructura organizacional que comprende la administración urbana en Chile, descansan y se apoyan por excelencia en el Municipio y, en su interior, en la Dirección de Obras Municipales.

Todas las posibilidades y restricciones que el marco estatal genera; en virtud de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza y del Plan Regulador Comunal y Ordenanzas Locales respectivas; se traducen en un conjunto de requerimientos hacia los gestores inmobiliarios y profesionales vinculados, a través de un procedimiento administrativo en la Dirección de Obras, el cual se encuadra en alguna de las siguientes esferas de acción y decisión FIG. 15:

- a) Requisitos para la Elaboración de Anteproyectos y Proyectos de Construcción, Subdivisión y Loteo.

<sup>14</sup> N.U./HABITAT II. Op. Cit. Párrafo 102; Letra C.

- Normas de Presentación. (formato documentos y planos, escalas, copias, etc.)
- Profesionales y sus prerrogativas. (Arquitecto, Ingeniero, Constructor, Supervisor.)
- b) Define Condiciones previas: según Plan Regulador y su Ordenanza Local y Ordenanza General.
  - (sector, vialidad, usos permitidos, línea oficial, línea de edificación, frente mínimo, tamaño predial, coeficiente de constructibilidad, coeficiente de ocupación de suelo, agrupamiento (aislado, pareado, continuo), adosamiento, altura máxima y mínima, rasantes y distanciamiento, equipamiento, áreas verdes, etc.)
- c) Otorga Permisos de Construcción, Subdivisión y Loteo.
- d) Define Plazos para anteproyectos, proyectos y para sus propias resoluciones. (15 días obras menores y 30 días para edificios y conjuntos habitacionales)
- e) Establece Cobros por Derechos Municipales según Tipo de Proyecto.
- f) Condiciones específicas y estándares según ley a que se acoge el proyecto. (Propiedad Horizontal, D.F.L. 2, «Conjunto Armónico», etc.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De lo revisado en el presente documento podemos relevar, para el fin que nos ocupa, algunas conclusiones. En primer lugar, es evidente que Chile cuenta con un soporte legal, institucional, y organizacional para la administración y gestión del desarrollo urbano y, por lo mismo, no resulta necesario concentrar esfuerzos en ello sino más bien en: clarificar los objetivos sociales a alcanzar (por ejemplo: revalorizar los espacios públicos), fortalecer la coordinación entre instancias y entre niveles territoriales de acción; capacitar a los funcionarios en técnicas, instrumental y tecnologías modernas de análisis, información y gestión; distribuir los recursos tendiendo a eliminar las desventajas de inicio en la capacidad instalada del Estado para las distintas áreas

territoriales. Todo ello en términos apropiados a la realidad y desafíos del país en su conjunto y de las regiones en particular.

En segundo lugar; es importante destacar que las Políticas Urbanas, con sus lineamientos, están subordinadas tanto al marco para el desarrollo socioeconómico y, por lo mismo, aquellas, la Ley General, su Ordenanza y demás instrumentos derivados, en ningún caso pueden entrar en contraposición con estas últimas porque, de ser así, los objetivos de la Nación entrarán en pugna con la consiguiente parálisis asociada en la acción. En esa línea aspiraciones como, por ejemplo, la construcción del espacio público, deben ponerse en el circuito de producción de los asentamientos humanos, por la vía de demostrar su alta rentabilidad social y privada; es decir, entender el espacio público como «un buen negocio» para la sociedad y para las personas.

En tercer lugar, el marco que brindan la Políticas Urbanas y sus instrumentos constituyen un conjunto de «reglas del juego», tanto para la gestión pública como para la privada en el desarrollo urbano. Estas reglas permiten reducir la incertidumbre en la toma de decisiones, en la medida que se mantengan con relativa estabilidad y que se deriven de una visión integradora de país, de ESTADO (con mayúsculas). Por lo mismo, los sectores privado y público están llamados a fortalecer sus grados de confianza con miras a establecer alianzas permanentes.

En cuarto lugar, el Municipio en cuanto a cara de primer contacto del Estado con el ciudadano y, en su interior, la Dirección de Obras, en cuanto a cara de primer contacto del Estado con los agentes inmobiliarios, tanto institucionales como individuales, constituyen instancias determinantes para el desarrollo urbano en una doble dirección ineludible e inseparable: de una parte con el compromiso por impulsar y preservar los intereses generales de la comunidad (el Bien Común, en el ámbito urbano: la habitabilidad en pos de adecuados niveles de calidad de vida) y, de otra, con la promoción de la gestión privada por la vía de brindar un marco de facilidades eficiente, transparente y oportuno. Es decir, hacer una buena síntesis entre el interés general y particular en beneficio del país.

A modo de recomendaciones es importante insistir en los siguientes aspectos. Resulta urgente concentrar los esfuerzos gubernamentales, además de en la planificación de mediano y largo plazos, en el proceso cotidiano de hacer ciudad; de modo tal que los objetivos gruesos orientados hacia un desarrollo urbano socialmente integrador, económicamente eficiente y bello en términos de objeto construido; puedan lograrse y constituir un hecho perceptible para los ciudadanos. En ese propósito la administración y la gestión del urbanismo, así como el diseño y la construcción del espacio público, tienen un rol preponderante.

Para ello y teniendo presente la escasez de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros en el sector público vinculado a la administración urbana; se requiere, con prontitud, abrir espacio a la iniciativa privada en materias tan cotidianas como: servicios de información específica a usuarios; difusión y promoción de iniciativas en áreas determinadas y de la ciudad en su conjunto; animación de la participación ciudadana para el desarrollo urbano; revisión de proyectos; manejo y administración de archivos; actualización permanente de los instrumentos de planificación; desarrollo de incentivos autofinanciables en áreas de desarrollo urbano estratégicas definidas mediante Planos Seccionales estableciendo, por ejemplo, áreas de libre iniciativa o sin regulación y áreas reguladas, compensaciones de beneficios entre áreas y transacción de estos entre agentes que actúan en el ámbito urbano, subsidios y/o liberación de pagos de permisos de construcción, etc.

Al respecto es aplicable la medida que las Naciones Unidas plantean a los gobiernos en sus distintos niveles: «Fomentar la formación de nuevas asociaciones entre los sectores público y privado para crear instituciones de propiedad y administración privada pero con funciones y objetivos públicos, y promover la transparencia y responsabilidad en sus operaciones.»<sup>15</sup>

En esta misma idea, es importante que las posibilidades de asociación que brinda la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades<sup>16</sup>, se utilicen con miras a aunar esfuerzos tendientes a mejorar la prestación de servicios a los usuarios (clientes). Los municipios podrían, allí donde las necesidades lo ameriten o donde el grado de las relaciones urbanas lo justifique y posibilite, asociarse y compartir recursos: equipos técnicos, procesos, procedimientos y métodos e incluso reformar su estructura organizacional fusionando sus respectivas Direcciones de Obras. Es evidente, por ejemplo, que si los municipios con menores recursos se asociaran podrían contar con mejores y más completos: equipos profesionales y técnicos; equipamiento; tecnología apropiada a sus necesidades; metodologías adecuadas y modernas, etc.

Por lo mismo, especial atención merece el aspecto relacionado a la descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales para la conducción de los asentamientos humanos. Como lo indicamos anteriormente, las Políticas Urbanas con sus lineamientos actualmente vigente, buscan que la orientación y regulación del desarrollo urbano en Chile se coordine con el proceso de regionalización del país.

## BIBLIOGRAFÍA

BRIEVA, A. (1986): *Curso Legislación Urbana, Apuntes de Clases*. Stgo., F.A.U., U. de Chile, mimeo.

BRUCE Colin F. (1989): *The Project Cycle. An Introduction to the Stage of Project Planning and Implementation*. Banco Mundial: Instituto de Desarrollo Económico, CN347a, mayo de 1982 en K. MOKATE, *Evaluación Financiera de*

*Proyectos de Inversión*, Notas de Clase, febrero CIDER, Bogotá.

MINVU (2001a): *Bases para la reforma de la Ciudad y Territorio, Consideraciones Previas*, pto. 4; Documento Interno 1, en [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl).

— (2001b): *Plan de Reforma Urbana y Territorial. Políticas 2001-2006* Documento Interno 1 en [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl).

<sup>15</sup> N.U./HABITAT II; Cap. IV, Letra C; párrafo 158; b).

<sup>16</sup> Decreto Supremo (D.S.) N°662/1992, Ministerio del Interior, D.O. 27/8/1992. (Texto refundido Ley 18.695).

# Valoración del riesgo de incendios forestales en España

Pere RIERA & Joan MOGAS AMORÓS

*Departament d'Economia Aplicada. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament d'Economia. Universitat Rovira i Virgili.*

**RESUMEN:** El riesgo de incendios forestales ha sido objeto de estudio desde diferentes disciplinas, pero su valoración económica ha recibido relativamente poca atención. En este trabajo se analiza desde una perspectiva económica las principales cuestiones y problemas a este respecto y se presenta los resultados de una aplicación para valorar la reducción del riesgo de incendios forestales a la mitad en los bosques de Cataluña.

**Descriptores:** Incendios forestales. Valoración económica. Bosques mediterráneos. Cataluña.

## I. INTRODUCCIÓN

Cada año se produce un gran número de incendios forestales, especialmente en el área mediterránea. Ello ha provocado que los incendios forestales constituyan quizás la principal amenaza del bosque mediterráneo y uno de los problemas ambientales más aparente y de más amplia sensibilización tanto por parte de la opinión pública como por la administración que cada año dedica mayores recursos económicos principalmente en vigilancia y técnicas de

extinción. Así, por ejemplo, durante el año 2000 se dedicaron en España 36 millones de euros a la prevención y extinción de incendios (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2001). Parece lógico preguntarse si estos recursos son suficientes o si por el contrario hace falta dedicar mas recursos a la política de prevención y extinción de incendios. La mayoría de estudios económicos sobre incendios forestales se limita a calcular la pérdida de valor de los bienes forestales para los cuales existe un mercado (madera, leña, corcho, piñones,...) aunque éste está lejos de la pérdida social de valor.

El objetivo de este trabajo es estimar si la población de Cataluña está dispuesta a pagar el coste de un programa de actuación que reduzca el riesgo de incendios forestales.

Recibido: 12.11.01, revisado: 03.06.02

e-mail: pere.riera@uab.es; jma@fcee.urv.es

Los autores agradecen la financiación recibida del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya para la realización de este trabajo.

Hasta donde sabemos, ningún ejercicio de valoración de este tipo se ha llevado a cabo en las regiones del Mediterráneo, si bien hay precedentes en los Estados Unidos (LOOMIS & *al.*, 1998, por ejemplo).

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la sección que sigue se resumen los estudios que han utilizado métodos de valoración económica de bienes públicos para estimar el valor económico de una reducción del riesgo de incendios. En la sección tercera se presentan las principales características de los incendios forestales en Cataluña. En la cuarta se describe el ejercicio de valoración y en la quinta los principales resultados obtenidos. En el último apartado se presentan las conclusiones y se sugieren futuras líneas de investigación.

## 2. VALORACIÓN ECONÓMICA DEL RIESGO DE INCENDIOS

El método de valoración contingente (MVC) ha sido el método más usado para la valoración de bienes y servicios ambientales a pesar de su controversia para medir con precisión los valores económicos. Este método, intenta determinar el valor de los cambios en el nivel de bienestar de las personas debido a un incremento o disminución en la cantidad o calidad de un bien de no mercado. Ante la ausencia de un mercado donde observar un bien para el que no existe mercado, el método de valoración contingente simula la creación del mismo mediante una encuesta. Los cuestionarios juegan el papel de un mercado hipotético. La oferta viene representada por el entrevistador que, normalmente, ofrece un cambio en la calidad o cantidad de un bien a un precio dado. La persona entrevistada, que actúa como demanda, acepta o no el pago de dicha cantidad. Para una mayor discusión sobre las ventajas y desventajas del método véase por ejemplo MITCHELL & *al.* (1989) o, en español, RIERA (1994).

Uno de los primeros estudios relacionados con la influencia de los incendios sobre bienes públicos forestales, en concreto sobre la función recreativa del bosque, es el de VAUX & *al.* (1984). El objetivo principal de este estudio fue el de demostrar la viabilidad del MVC para la estimación de estos valores. El estudio consistió primero en puntuar

diferentes fotografías que representaban bosques quemados y no quemados y después expresar la disposición a pagar por el bosque más preferido.

LOOMIS & *al.* (1996) llevaron a cabo un estudio donde utilizan el método de valoración contingente para estimar la disposición a pagar para proteger de grandes incendios a los bosques centenarios en Oregón. El escenario hipotético planteado a las personas entrevistadas consistía en un programa de prevención y control de los incendios que reduciría a la mitad el número de incendios y el número de hectáreas de bosque que cada año se quema en la región. Para ello utilizaron una pregunta con formato dicotómico (responder sí o no a pagar una determinada cantidad de dinero para desarrollar el programa propuesto) seguido de una pregunta abierta (cuánto pagaría como mucho). La media de la disposición a pagar en el formato dicotómico fue de unos 97 Euros por familia.

De forma similar, LOOMIS & *al.* (1998), utilizaron también el método de valoración contingente para estimar el valor económico de los habitantes de California y New England de adoptar un plan de prevención de incendios que permitiera reducir el número de hectáreas quemadas en los bosques de California y Oregón. Mediante el uso de una pregunta dicotómica y un modelo *probit* de efectos aleatorios para analizar datos de panel, la media de la disposición a pagar para reducir los fuegos con consecuencias catastróficas en mil hectáreas fue de unos 60 Euros por familia.

Por último, otro estudio donde se contrasta la validez de los valores obtenidos mediante el método de la valoración contingente para la reducción del riesgo de incendios es el de WINTER & *al.* (1997). Utilizando un modelo de probabilidad conjunta de riesgo de incendios en Michigan, estimaron separadamente los valores para reducir el riesgo de incendios forestales mediante acciones privadas y acciones llevadas a cabo por la administración pública. Para ambas aproximaciones la mayoría de las personas entrevistadas expresaron valores positivos de la disposición a pagar, lo que sugería la existencia de bienes de no mercado debido a las pérdidas provocadas por los incendios forestales.

### 3. BOSQUES Y RIESGO DE INCENDIOS

En los últimos 20 años ha tenido lugar un incremento significativo tanto del número de incendios como de la superficie quemada, que puede superar la capacidad de los ecosistemas para recuperarse. En promedio, cada año cerca de 50.000 incendios afectan de 700.000 a 1.000.000 de hectáreas de monte en el área mediterránea, provocando elevados daños económicos, ecológicos e incluso de vidas humanas (VÉLEZ, 1990).

#### 3.1. Los incendios en Cataluña

Dependiendo de la fuente estadística y de la definición de bosque, aproximadamente el 44% del superficie de Cataluña es arbolada, una cifra superior a la media de España y de la Unión Europea (LA VOLA, 1995).

En Cataluña, al igual que en el resto de los países mediterráneos, el problema del fuego se ha agravado en los últimos años. Observando las estadísticas sobre incendios forestales (FIG. 1), se aprecia como con una carencia de cuatro a ocho años, la superficie incendiada se incrementa notablemente. Los incendios forestales fueron particularmente intensos en 1986 y 1994, y algo menos destructivos en 1983, 1986 y 1998. En Cataluña, poco más de un 1% del número de incendios representan más del 95% de la superficie afectada. El incremento de los grandes incendios forestales se debe en parte a la mayor cantidad y continuidad de combustible provocado por el abandono rural, junto con períodos de intensa sequía que complican aún más la situación (PLANA & al., 2000).

#### 3.2. Estimación del riesgo de incendios

En este estudio el bien a valorar es un programa de conservación y limpieza de estos bosques que permitiría reducir el riesgo de incendios forestales. Para determinar el riesgo de incendios en Cataluña se tuvo en cuenta la superficie arbolada quemada anualmente desde el 1983 hasta el 1998 (FIG. 1).

En promedio, el número de hectáreas quemadas cada año es de unas 10.000, o

**FIG. 1. Superficie afectada por los incendios forestales entre 1983 y 1998 en Cataluña**

AÑO	HECTÁREAS ARBOLADO
1983	15.205
1984	3.449
1985	7.566
1986	43.290
1987	1.215
1988	1.002
1989	1.298
1990	668
1991	3.231
1992	757
1993	3.329
1994	62.575
1995	2.202
1996	531
1997	625
1998	13.715
<b>Total</b>	<b>160.658</b>
Media anual (Ha)	10.041
Superficie arbolada de Cataluña	1.332.000

Fuente: Departament de Medi Ambient, 2002

aproximadamente un 1% de la superficie arbolada de Cataluña. Éste fue el índice de riesgo que se presentó a la persona entrevistada, ya que si bien existen otros indicadores del riesgo de incendios y formas de expresarlo, mediante diferentes *focus groups* se comprobó que éste era el indicador más comprensible por parte de la persona entrevistada.

### 4. MÉTODO DE VALORACIÓN

En la aplicación empírica se planteó un aumento anual en los impuestos para financiar un programa que disminuyera el riesgo actual de incendios forestales a la mitad. Es decir, pasar de una media de 10.000 Ha anuales a 5.000 Ha anuales.

#### 4.1. Cuestionario

El cuestionario contenía tres partes diferenciadas. En la primera se describía la zona de estudio y se formulaban preguntas sobre determinadas externalidades que generan los bosques, como la prevención de la erosión o la absorción de CO<sub>2</sub>, así como funciones de tipo recreativo. De esta manera las personas entrevistadas tenían en cuenta algunas de las principales consecuencias que los incendios forestales tienen sobre la población. Se acompañaba esta parte de un mapa de Cataluña que distinguía la superficie de bosques. En esta primera parte, también se le preguntaba si estaría de acuerdo con un aumento de la superficie de bosques o la superficie actuales suficiente.

La segunda parte se concentraba en el proceso de valoración. Un párrafo introductorio indicaba el objetivo del programa. Se dejaba claro a la persona entrevistada que éste era un proyecto de prevención de incendios forestales que mediante un programa de conservación y limpieza de los bosques, permitiría reducir el riesgo de incendios a la mitad. La pregunta de disposición a pagar se formuló utilizando un formato de referéndum. La persona debía expresar con un sí o con un no si pagaría el coste del programa que se indicaba en el cuestionario. En concreto la pregunta que se formuló a las personas entrevistadas fue la siguiente:

*A causa de los incendios forestales, en Cataluña se queman cada año, unas 10.000 Ha de bosque de media, es decir, un 1% de toda la superficie de bosques que hay en Cataluña. Actualmente, la Administración dedica unos 3 Euros por persona al año en conservación y limpieza de bosques. Con un nuevo programa de conservación y limpieza de los bosques de Cataluña se podría reducir el riesgo de incendio a la mitad, es decir, cada año se quemaría de media un 0,5% de la superficie de bosques. Para realizar este programa se tendrían que destinar por persona unos 9 Euros anuales.*

*¿Estaría dispuesto/a a pagar 6 Euros más al año en impuestos para que se aplique este programa que reduciría el riesgo de incendios a la mitad?*

La cantidad que la administración destinaba realmente a la prevención de incendios se redondeó a unos 3 Euros por persona y año (unos 9 Euros por hectárea). Esta cantidad fue una aproximación de lo que se destinaba realmente a prevención, incluyendo la limpieza de los bosques. Para su cálculo se utilizaron datos oficiales de la administración autonómica (DARP, 1996) y de otras instituciones relacionadas con el sector forestal como el *Consorci Forestal de Catalunya* o el *Centre de la Propietat Forestal*. La cantidad de dinero necesaria para llevar a cabo un programa de prevención de incendios forestales que permitiera reducir el riesgo de incendios a la mitad, se estimó a partir de consultas a diferentes especialistas en temas forestales y de los objetivos previstos en el Plan General de Política Forestal (DARP, 1994). El coste anual por persona se estimó en 9 Euros por persona y año, con lo que se cubrirían los gastos anuales en prevención y limpieza de los bosques.

La modalidad de pago que apareció como más realista fue la de un impuesto. A pesar de considerarse generalmente que esta forma de pago provoca un cierto rechazo, apareció como la más creíble en los *focus groups*.

En la tercera y última parte del cuestionario se incluían varias preguntas sobre las características sociodemográficas de la persona entrevistada, como la edad, el nivel educativo, el nivel de renta y la situación ocupacional. Además de estas preguntas, el cuestionario informaba de otras características de interés, como si la persona entrevistada pertenecía a una organización relacionada con la naturaleza o las veces que se había desplazado al bosque durante el último año y las actividades realizadas en estos desplazamientos.

#### 4.2. Muestra

La población objeto de estudio se limitó a los habitantes de Cataluña mayores de edad. La muestra de 500 individuos se seleccionó de manera que fuera representativa de esa población en términos del tamaño del municipio de residencia, edad y sexo de las personas entrevistadas. A la vez, el reparto de las entrevistas entre las cuatro provincias se hizo de manera proporcional a la población

**FIG. 2. Distribución de la muestra por provincias, municipio y tamaño del municipio**

Provincia	Menos 10.000 Habitantes*	Entre 10.000 y 100.000 habitantes*	Más de 100.000 habitantes*	Total (%)
Barcelona	Garriga (10) Centelles (10) Santa Coloma de Cervelló (10) Arenys de Munt (10) Alella (10)	Gavà (40) Viladecans (40) St Andreu (40)	Barcelona (130) Cornellà (30) Sta Coloma de Gramanet(50)	380 (76%)
Girona	Anglès(10) Bescanó (10)	Girona(15) Banyoles (10)		45 (9%)
Lleida	Torre-serona (10) Mollerussa (10)		Lleida (10)	30 (6%)
Tarragona	Flix (15)	Reus (20)	Tarragona (10)	45 (9%)
Cataluña	105	165	230	500

(\*) Número de entrevistas entre paréntesis.

Fuente: Elaboración propia.

**FIG. 3. Distribución de la muestra por edad y sexo**

Edad/Sexo	Hombre	Mujer	Total
18-29 años	50	50	100 (20%)
30-44 años	75	75	150 (30%)
45-64 años	75	75	150 (30%)
65 años o más	50	50	100 (20%)
<b>Total</b>	<b>250 (50%)</b>	<b>250 (50%)</b>	<b>500 (100%)</b>

Fuente: Elaboración propia.

de cada una. En la FIG. 2 se resumen las principales características de la distribución del número de entrevistas por provincias, por municipio y por tamaño del municipio, mientras que en la FIG. 3 se presentan los tamaños muestrales según la edad y sexo de los entrevistados.

El tiempo de duración de las entrevistas fue de una media de 10 minutos, y se llevaron a cabo durante la segunda mitad de 1999.

## 5. RESULTADOS

### 5.1. Análisis de la pregunta de valoración

En este apartado se presenta el estudio de las respuestas dadas por las personas

**FIG. 4. Respuestas a la aceptación a pagar un coste adicional de 6 Euros por el nuevo programa de prevención de incendios**

Respuesta	Frecuencia	%
Si	302	60,4%
No	177	35,4%
No Sabe	19	3,8%
No Contesta	2	0,4%
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

entrevistadas a la pregunta de valoración. Para saber si la persona mediana estaría dispuesta a pagar los 6 Euros extras anuales para que se adopte el programa propuesto, se formuló la pregunta ya mencionada en forma de referéndum. Es decir, si al menos el 50% de la población pagaría su coste. Este formato permite además saber cual es nivel de aprobación de la iniciativa, que en este caso se sitúa en el 60%. La conclusión es, pues, que sería socialmente rentable adoptar un programa que diese los resultados esperados de disminuir a la mitad el riesgo de incendios forestales, si su coste fuese el indicado de 6 euros por persona y año. En la FIG. 4 se presenta los resultados a la pregunta de valoración.

## 5.2. Relación entre la disposición a aceptar el proyecto y algunas variables relevantes

Para estudiar las posibles relaciones entre las variables sociodemográficas más relevantes y la aceptación a pagar por el programa de reducción de incendios forestales se utilizan las tablas de contingencia. La primera columna de cada tabla refleja si el individuo está o no de acuerdo con el proyecto, mientras que en las filas se muestra los niveles de la variable cuya relación con la disposición a aceptar el proyecto se analiza. En cada celda aparece la frecuencia y el porcentaje que representa de respuestas válidas. La relación de dependencia entre las dos variables se calcula a partir del valor de la chi-cuadrado. A cada valor de la chi-cuadrado le corresponde una probabilidad de independencia entre las dos variables. Una probabilidad de 1 indica total independencia y un valor de 0 significa que están muy relacionadas. Valores de la probabilidad mayores de 0,05, por ejemplo, indican que no hay relación entre las variables estudiadas a un nivel del 95% de confianza.

La relación cruzada entre la aprobación del programa y si la persona entrevistada se desplazó como mínimo una vez al bosque durante el último año es significativa (ver FIG. 5). Las personas que disfrutaron directamente del bosque son las que se muestran más de acuerdo con el proyecto de reducción de incendios.

Como se muestra en la FIG. 6, la relación que se da entre la aceptación del programa y la pertenencia a alguna asociación relacionada con la naturaleza, no es significativa, por lo que se deduce que la respuesta dada por los entrevistados no se ha visto afectada por su pertenencia a alguna organización ecologista.

En la FIG. 7 se muestra la relación entre el grado de acuerdo con el programa y el tamaño del municipio de residencia de la persona entrevistada. Se comprueba que dicha relación es significativa a un nivel de confianza del 99 por 100, y se observa que se da una relación positiva entre ambas variables ya que a medida que aumenta el tamaño del municipio, mayor es la aceptación. De esta manera el porcentaje de

**FIG. 5. Caracterización de la aceptación a pagar según el uso recreativo de bosque**

	SI acepta pagar	NO acepta pagar	Total
Ha visitado el bosque durante el último año	200 41,75%	92 19,21%	292 60,96%
No ha visitado el bosque durante el último año	102 21,29%	85 17,74%	187 39,03%
<b>Total</b>	<b>302 63,04%</b>	<b>177 36,95%</b>	<b>479</b>

Chi-cuadrado= 9,51886 Prob=0,00203  
Fuente: Elaboración propia.

**FIG. 6. Caracterización de la aceptación a pagar según la pertenencia a una organización relacionada con la naturaleza**

	SI acepta pagar	NO acepta pagar	Total
Pertenece a una organización ecologista	12 2,5%	9 1,88%	274 4,38%
No pertenece a una organización ecologista	290 60,54%	168 35,07%	205 95,61%
<b>Total</b>	<b>302 63,04%</b>	<b>177 36,95%</b>	<b>479</b>

Chi-cuadrado= 0,32873 Prob=0,56641  
Fuente: Elaboración propia.

**FIG. 7. Caracterización de la aceptación a pagar según el tamaño de la población de residencia**

	SI acepta pagar	NO acepta pagar	Total
Municipios de <10.000 hab	79 16,49%	25 5,22%	104 21,71%
Municipios de entre 10.000 hab. y 100.000 hab	81 16,91%	69 14,40%	150 31,31%
Municipios de más de 100.000 hab.	142 29,64%	83 17,33%	225 46,97%
<b>Total</b>	<b>302 63,04%</b>	<b>177 36,95%</b>	<b>479</b>

Chi-cuadrado= 12,71546 Prob=0,00173  
Fuente: Elaboración propia.

**FIG. 8. Caracterización de la aceptación a pagar según la provincia**

	SI acepta pagar	NO acepta pagar	Total
Barcelona	219	148	367
	45,72%	30,89%	76,61%
Tarragona	31	8	39
	6,47%	1,67%	8,14%
Lleida	23	6	29
	4,80%	1,25%	6,05%
Girona	29	15	44
	6,05%	3,13%	9,18%
<b>Total</b>	<b>302</b>	<b>177</b>	<b>479</b>
	<b>63,04%</b>	<b>36,95%</b>	

Chi-cuadrado= 9,76480 Prob=0,02067

Fuente: Elaboración propia.

**FIG. 9. Caracterización de la aceptación a pagar según la edad**

	SI acepta pagar	NO acepta pagar	Total
Entre 18 y 29 años	78	23	101
	16,28%	4,80%	21,08%
Entre 30 y 44 años	85	51	136
	17,74%	10,65%	28,39%
Entre 45 y 64 años	85	49	134
	17,74%	10,23%	27,97%
Más de 65 años	54	54	108
	11,27%	11,27%	22,54%
<b>Total</b>	<b>302</b>	<b>177</b>	<b>479</b>
	<b>63,04%</b>	<b>36,95%</b>	

Chi-cuadrado= 16,63494 Prob=0,00084

Fuente: Elaboración propia.

entrevistados que aceptan el programa es casi el doble en los municipios de más de 100.000 habitantes respecto a los de menos de 10.000 habitantes.

También se comprueba (ver FIG. 8), que no existe una relación significativa de dependencia entre el programa propuesto y la provincia de origen de la persona entrevistada al 99% de confianza, lo que

sugiere que la provincia de residencia no influye en la respuesta.

Finalmente, se comprueba (ver FIG. 9) que los individuos de menor y mediana edad, están más de acuerdo con el proyecto que los mayores de 65 años. El nivel significativo entre ambas variables es elevado de acuerdo con el valor de la Chi-cuadrado. Las edades intermedias son las que presentan una mayor aceptación del proyecto, lo que puede estar posiblemente interrelacionado con la renta.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Los incendios forestales constituyen actualmente la principal de causa de destrucción de los bosques de la región mediterránea con un incremento significativo en los últimos años tanto en el número de igniciones como en la frecuencia de los incendios forestales que adquieren grandes dimensiones. En este trabajo se comprueba la disposición a pagar por un determinado programa de reducción del riesgo de incendios forestales en Cataluña, teniendo en cuenta el coste que comporta dicho programa y sus beneficios. Para ello se aplica el método de la valoración contingente, que permite valorar bienes para los que no existe mercado.

El principal resultado es que el 60% de la población estaría dispuesta a pagar el coste extra estimado en unos 6 Euros por persona y año para reducir a la mitad el riesgo de incendios forestales en los bosques de Cataluña. Esto significa que en términos de consulta o referéndum la mayoría de la población estaría de acuerdo con el programa de prevención incendios forestales presentado. Este resultado parece estar de acuerdo con la percepción social y política hacia el problema de los incendios forestales en España tal como se refleja en los medios de comunicación y en las partidas presupuestarias dedicadas a la prevención y extinción de incendios.

De la relación cruzada entre la aceptación a pagar por el programa y algunas de las variables sociodemográficas cabe deducir que las respuestas declaradas por los individuos no se ven afectadas significativamente por la pertenencia a una organización de defensa de la naturaleza y la provincia de residencia de

la persona entrevistada, mientras que la edad, el tamaño del municipio y el disfrute de las funciones recreativas de los bosques por parte de la persona entrevistada influye significativamente en el grado de acuerdo con el programa.

Por último, se trata de una investigación abierta, por lo que sería interesante la

comparación de los resultados obtenidos con los que se obtendrían mediante otros métodos. También se podría, en el futuro, analizar si los resultados obtenidos por la reducción del riesgo de incendios se pueden transferir con acierto a otros bosques españoles y de la región mediterránea.

## BIBLIOGRAFÍA

DARP (1994): *Pla general de política forestal*, Departament d'Agricultura Ramaderia i Pesca, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

— (1996): *Resum d'activitats 1996*, Departament d'Agricultura Ramaderia i Pesca, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

DEPARTAMENT DE MEDI AMBIENT (2002): Estadística disponible en <<http://www.gencat.es/mediamb/incendis>>, Generalitat de Catalunya.

LA VOLA (1995): *El bosc més que un club. Radiografia forestal de Catalunya, comarca per comarca*, Editorial Proa, Barcelona.

LOOMIS, J. B. & GONZÁLEZ-CABÁN, A. (1998): «A willingness to pay for protecting acres of spotted owl habitat from fire», *Ecological Economics*, 25: 315-322.

— & GREGORY, R. (1996): «A contingent valuation study of the value of reducing fire hazards to old-growth forests in the Pacific Northwest» en *Research paper PSW-RP-229-Web*, Pacific Southwest Research Station, USDA, Forest Service, Berkeley, CA.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2001): *Los incendios forestales en España durante el año 2000*, Secretaria General de Medio Ambiente, Dirección General de Conservación de la Naturaleza, Madrid.

MITCHELL, R. C. & CARSON, R. T. (1989): *Using surveys to value public goods: the contingent*

*valuation method*, Resources for the Future, Washington, D. C.

PLANA, E. & PIQUE, M. (2000): «Casuística y posibles soluciones a los grandes incendios forestales de la cuenca mediterránea. El caso de Catalunya», *Seminario de Política y Sociología Rural*, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes, Madrid.

RIERA, P. (1994): *Manual de Valoración Contingente*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

VAUX, H. & GARDNER, P. & MILLS, T. (1984): «Methods for assessing the impact of fire on forest recreation», *Gen. Thech. Rep. PSW-79*, Pacific Southwest Forest and Range Experiment Station, USDA, Forest Service, Berkeley, CA.

VÉLEZ, R. (1990): «Los incendios forestales en el mediterráneo: Perspectiva regional», *Unasylva*, 162, vol. 41.

WINTER, G. J. & FRIED, J. S. (1997): «Assessing the benefits of wildfire risk reduction», *Proceedings of the 1996 Society of American Foresters National Convention*: 320-325.

## ABREVIATURAS

DARP: Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca.

# El Palmeral de Elche

## Evolución reciente y función turística después de su declaración como Patrimonio de la Humanidad

José Antonio LARROSA ROCAMORA

Profesor de Geografía Humana Departamento de Geografía Humana. Universidad de Alicante

**RESUMEN:** El Palmeral Histórico de Elche es un espacio agrícola de origen árabe situado dentro de una ciudad de más de 160.000 habitantes, que ha sobrevivido milagrosamente hasta nuestros días, a pesar de la pérdida progresiva de rentabilidad desde finales del siglo XIX. Desde entonces la convivencia entre la ciudad y este agrosistema ha sido difícil, ya que los huertos de palmeras ocupaban la zona "natural" de crecimiento de la urbe. La declaración de este espacio como Patrimonio de la Humanidad en el año 2000, inicia una nueva etapa en el devenir del palmeral de Elche. Este artículo se centra en el estudio de los procesos, las causas y las consecuencias de la desaparición y de la alteración de parte del palmeral histórico de Elche, convertido en los últimos 100 años en reserva de suelo residencial, industrial y dotacional. Para ello nos hemos apoyado en una serie de mapas temáticos, que reflejan los diferentes grados de agresión que han afectado a los huertos de palmeras. Por último, se apunta la necesidad de implementar medidas que conserven el palmeral histórico actual con su impronta agrícola, para lo cual puede y debe jugar un importante papel la actividad turística.

Descriptores: Palmeral de Elche. Patrimonio de la Humanidad, Elche (Alicante).

### I. INTRODUCCIÓN

El palmeral de Elche fue declarado Patrimonio de la Humanidad en la vigesimocuarta reunión del comité evaluador de la Unesco, celebrada el día 30 de noviembre del año 2000 en la ciudad australiana de Cairns. El palmeral fue distinguido por representar un ejemplo único en el continente europeo de espacio agrícola de origen árabe. Entre los aspectos más destacados por la Unesco estaba la estructura parcelaria de los huertos de palmeras, pero sobre todo la originalidad del sistema de riego empleado, cuyo origen en realidad es anterior

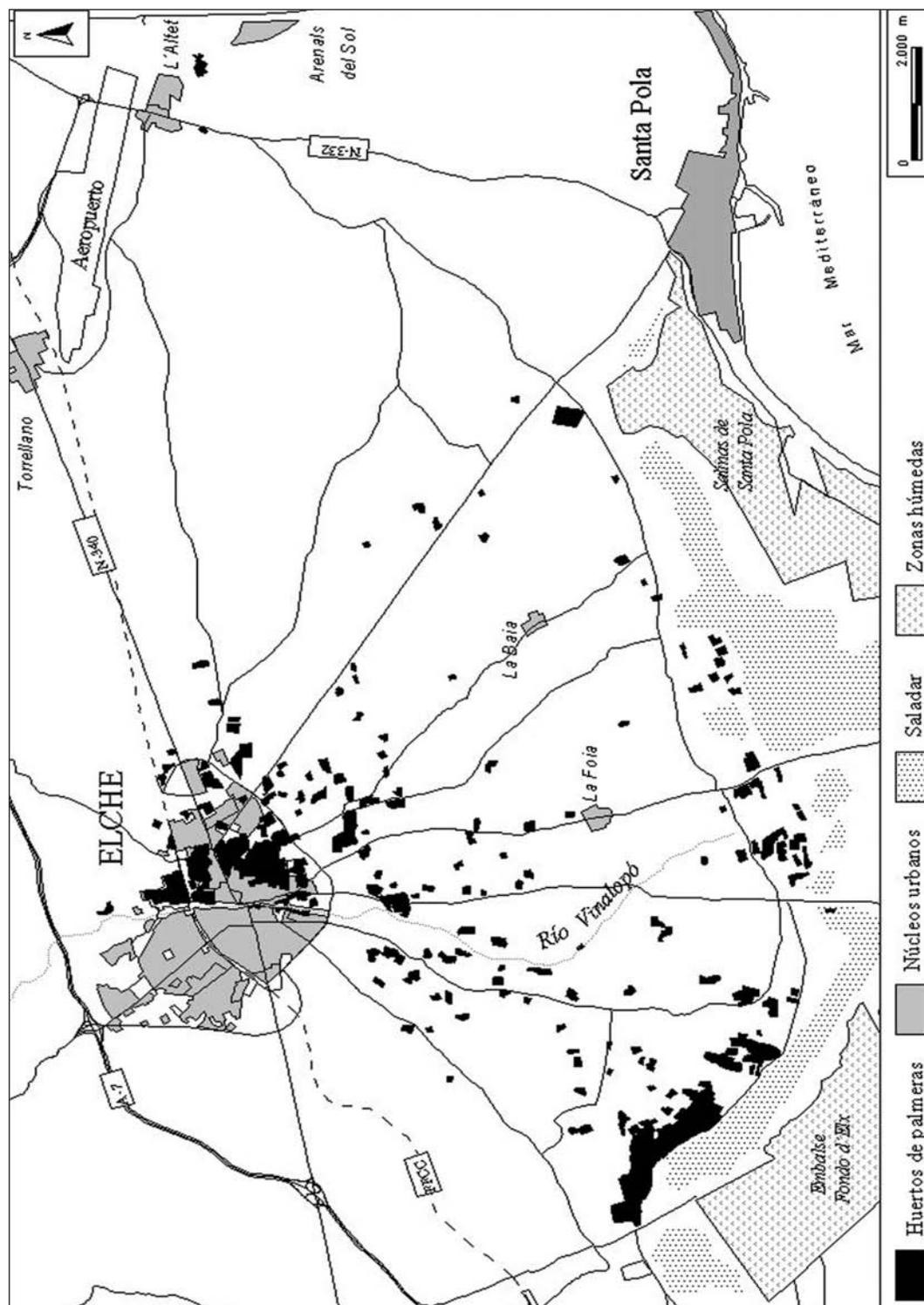
a la llegada de los árabes a la península. En efecto, aunque se suele afirmar con rotundidad que el palmeral de Elche es una creación de los habitantes de Al-Andalus, en realidad es un espacio agrícola en cuya formación han contribuido aportaciones técnicas que se remontan al periodo de ocupación romana, como así se desprende de la superposición de las principales acequias de riego histórico de Elche —que hicieron viable la existencia del palmeral que bordea la ciudad— sobre los *limes* de la *centuriatio* romana de *Ilici* (GOZÁLVEZ, 1974); no obstante, fue durante la etapa de dominio árabe cuando se implantó una minuciosa reglamentación del reparto del agua salobre del Vinalopó, usos y costumbres asumidos por los conquistadores cristianos a partir de 1265 (GOZÁLVEZ, 1977: 203).

Recibido: 15.07.02, revisado: 22.10.02  
e-mail: JA.Larrosa@ua.es



**FIG 1. Sistema de acequias en el Palmeral histórico de Elche, sobre fotografía aérea de 1956. En azul, la Acequia Mayor, el canal de riego desde donde se toman las aguas salobres del río Vinalopó.**

*Fuentes:* Ajuntament d'Elx, Generalitat Valenciana, *El Palmeral de Elche. Un Paisaje Cultural heredado de Al Andalus*, Internet: [www.cult.gva.es/palmeral/es](http://www.cult.gva.es/palmeral/es). Elaboración propia.



**FIG. 2. Huertos de palmeras en el término municipal de Elche, 1997**

Fuentes: Mapa «Ordenación estructural. Clasificación del suelo. División en zonas de ordenación del suelo no urbanizable», 1997 PGOU. Elaboración J.A. L. R.

Junto a la singularidad de estos dos elementos —estructura parcelaria y sistema de riego—, el organismo evaluador de la Unesco consideró otros aspectos relevantes, como la artesanía de la palma blanca, la diversidad genética de las palmeras de Elche y la imbricación de éstas en el tejido urbano de la ciudad (166.646 habitantes, en un municipio de 191.660 en 1996). Si bien este último aspecto nos puede llevar a pensar en una convivencia feliz entre palmeras y edificios, la realidad, dibujada en un paisaje donde se entremezclan lo agrícola y lo urbano, la belleza y el caos, viene a demostrarnos lo contrario. En efecto, el palmeral de Elche, como otras muchas áreas agrícolas periurbanas, ha estado constantemente sometido a la dinámica expansiva de la ciudad (incluso después de ser protegido por ley en 1933), una ciudad que ocupaba hasta bien entrado el siglo XX un espacio constreñido, rectangular, con los límites de los lados mayores en la rambla del río Vinalopó y en los propios huertos de palmeras, respectivamente.

Aunque no existe documentación fiable al respecto, es bastante probable que el crecimiento del núcleo urbano de Elche se hiciera desde sus orígenes (la ciudad fue creada en su emplazamiento actual por los árabes en el siglo VIII) a costa de los huertos de palmeras plantados en sus alrededores. Pero suponer que en cualquier época, cualquier obra se ha hecho en esta ciudad talando huertos enteros no deja de ser una hipótesis (JAÉN, 1978: 150). Ciertamente es difícil saber la extensión que ha ocupado el palmeral a lo largo de los siglos, aunque la idea romántica de un Elche árabe con una superficie de huertos acorde a la cifra de un millón de palmeras<sup>1</sup>, como preconizaban algunos viajeros y algunos defensores del palmeral de la primera parte del siglo XX, está sin duda alejada de la realidad. Según JAÉN, (1994: 56), las grandes plantaciones de palmeras en torno a la ciudad se completaron en el siglo XVIII, gracias al dinamismo de la economía agraria y al crecimiento demográfico que experimentó Elche en esta centuria<sup>2</sup>, un crecimiento que, paradójicamente, también fue la causa de la desaparición de varios huertos transformados en barrios residenciales.

Los primeros documentos históricos que citan la destrucción de un huerto de palmeras del que se sabe con certeza su nombre, superficie y localización, son precisamente memoriales e informes sobre nuevas urbanizaciones, conservados en libros capitulares del siglo XVIII. En concreto, estos informes señalan la construcción de tres nuevos barrios, el de Saravia, el de Conrado y el barrio del Clero o de la *Illeta*, sobre tres huertos situados junto a la ciudad histórica (GOZÁLVEZ, 1976: 65-69). En total desaparecieron algo más de 35.000 m<sup>2</sup> de palmeral, una superficie compensada con creces con las nuevas plantaciones que se realizaron al este de los huertos existentes.

El estancamiento de la población en el siglo XIX, resultado de una sucesión de guerras, hambrunas y epidemias, ayudó a mantener los huertos de palmeras con funcionalidad y rentabilidad plena, lo que nos hace pensar que durante mediados del siglo XIX el palmeral que bordea la ciudad alcanzó su máxima extensión, puesto que a finales de siglo comenzaron de nuevo las talas de huertos para obtener suelo urbano. La diferencia respecto al proceso de ocupación urbana del palmeral que se venía practicando tiempo atrás es que a finales del XIX, como durante todo el siglo XX, los huertos de palmeras ya no ofrecían suficiente rentabilidad agrícola como para compensar la pérdida de superficie cultivable con la plantación de nuevos huertos en la ciudad. Además, la llegada de agua sobrante del Segura al campo de Elche a principios de siglo XX, hizo posible que se pudieran plantar palmeras en antiguas zonas agrícolas de secano, fuera del área de expansión urbana.

Estamos, pues, ante un área agrícola secularmente «tensionada», sujeta en su borde urbano a rápidos cambios en los usos de suelo, que ha llegado hasta nuestros días en un estado de conservación deficiente. La satisfacción por el reconocimiento de la Unesco no debe ocultar la agitada historia del palmeral de Elche, sobre todo en lo que concierne al siglo XX, que, como pretendemos mostrar con este trabajo de investigación, está marcado por una situación de conflicto permanente entre agentes sociales diversos: los agricultores, las administraciones públicas implicadas, los que luchan

<sup>1</sup> Según el Censo de 1998 hay cerca de 190.000 palmeras en todo el municipio; unas 80.000 en la ciudad.

<sup>2</sup> Según el exhaustivo y minucioso Padrón catastral de 1783, en Elche se censan en ese año 105 hectáreas de palmeral, casi todas en el regadío en torno a la ciudad (GOZÁLVEZ, 1977: 101).

por aumentar los rendimientos urbanos del suelo-soporte del cultivo, etc.

En concreto, este artículo se centra en el análisis y la cartografía de los procesos que han afectado en los últimos 100 años, para bien o para mal, la forma y la funcionalidad de los huertos de palmeras. Se ha prestado especial atención a los mapas resultantes, con la intención de esclarecer la verdadera evolución espacial del palmeral desde el momento en que existe documentación fidedigna (finales del siglo XVIII), una cuestión todavía no solucionada. Hemos incluido, asimismo, un pequeño análisis de la situación y el futuro del palmeral después de su reconocimiento por la Unesco.

El objeto de estudio es el llamado *Palmeral Histórico de Elche*, Patrimonio de la Humanidad, que coincide, *grosso modo*, con el territorio ocupado por la antigua partida rural de Huertos y Molinos, hoy absolutamente integrada en la ciudad. En total son 86 huertos en 1900 (74 en 2000), más otros 16 localizados fuera de esta partida rural, aunque también absorbidos por el crecimiento urbano, algunos recientemente. Estos huertos ocupaban en 1900 una superficie próxima a 1.900.000 m<sup>2</sup> (fig. 3), una cifra muy alejada de los 884.610 m<sup>2</sup> de palmeral con identidad agrícola que todavía quedan en la ciudad en el año 2000 (fig. 7)<sup>3</sup>. No hemos considerado el palmeral rural de Elche, más extenso y con más palmeras (unas 110.000 palmeras en 1998) que el histórico o urbano (unas 80.000 palmeras), ya que su origen, evolución y situación actual, incluidos los problemas y las agresiones a las que ha estado y está expuesto, así como las posibles soluciones, difieren completamente de lo señalado para el palmeral urbano.

### 1.1. El concepto de huerto de palmeras. Descripción de las transformaciones detectadas

Cuando se habla del palmeral de Elche en realidad se está haciendo mención a un conjunto de huertos de palmeras, es decir, un es-

pacio cuya unidad básica, el huerto, constituye una estructura agraria compleja, gracias a la cual se consigue una óptima funcionalidad agrícola. Los huertos están estructurados en parcelas o bancales, de forma casi siempre cuadrangular. En los límites de los bancales, sobre los márgenes, están plantadas las palmeras en filas sencillas o dobles, coincidiendo con el trazado de las acequias, sin duda uno de los elementos que más ha influido en la morfología final de los huertos (JAÉN, 1978: 136). Esta disposición de las palmeras en cuadrícula libera el espacio central de la parcela, en donde se obtenía un buen rendimiento agrícola con los cultivos asociados adaptados al agua salobre del río Vinalopó: granados, algunos cereales y forrajes.

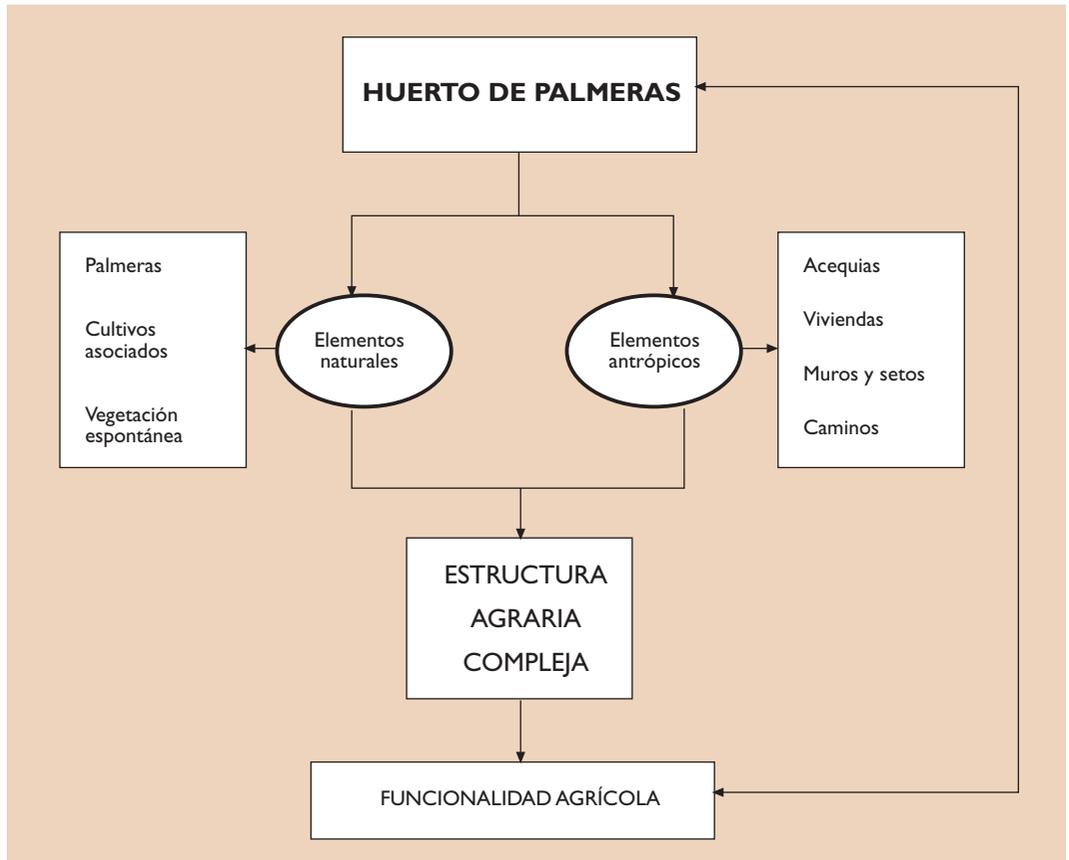
Los elementos citados hasta ahora —sistema de riego, organización en cuadrícula, cultivos asociados y, por supuesto, las palmeras<sup>4</sup>— son las piezas más representativas de este agrosistema. La eliminación o transformación de cualquiera de estos elementos representa una pérdida significativa de la identidad agrícola del huerto de palmeras, de su imagen y su singularidad histórico-cultural. La adaptación de un huerto de palmeras a un uso no agrario debe hacerse, por lo tanto, respetando estos elementos de rango superior. Otros elementos representativos de la imagen tradicional de los huertos de palmeras, y que por ello conviene conservar, son los muros que separan unos huertos de otros, el trazado de los caminos y las viviendas de los agricultores, perfectamente integradas en el parcelario y en el paisaje del palmeral.

La transformación-eliminación de los elementos característicos de los huertos de palmeras es difícil de valorar, debido tanto a la variedad de impactos que han afectado al palmeral como a la escasa unanimidad a la hora de identificar las agresiones, dada la diversidad de puntos de vista al respecto (administración pública, asociaciones culturales, empresarios de la construcción, etc.). A pesar de esta dificultad previa, hemos creído acertado agrupar los daños causados a los huer-

<sup>3</sup> El resto del palmeral histórico suma una extensión de 691.255 m<sup>2</sup>, el 66% ocupado por construcciones y pistas deportivas y el resto transformado en jardines. De 1900 a 2000 han desaparecido 5 huertos completos y 317.649 m<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> La palmera es, evidentemente, el árbol que da sentido a todo este sistema agrícola. De la palmera se aprovechaba prácticamente todo: los dátiles, para consumo humano y como pienso para el ganado —los de menor calidad—, las palmas,

para fabricar escobas y cestos, y la palma blanca, para exhibirse en las manifestaciones litúrgicas del Domingo de Ramos; los *cascabots* —la parte baja de las ramas de la palmera, donde las hojas se convierten en espinas punzantes—, como combustible (leña) y para hacer setos o vallas, una manera clásica de cerrar los huertos de palmeras; el tronco, para hacer vigas, que se utilizaban en la construcción de las viviendas, etc.



**FIG. 3. Huerto de palmeras**

Fuentes: Elaboración propia.

tos de palmeras en 4 tipos o umbrales, para poder así realizar una serie cartográfica de las transformaciones que han afectado a los huertos de palmeras de la ciudad de Elche a lo largo del siglo XX. A continuación ofrecemos una descripción pormenorizada de cada umbral de daños o agresión considerado:

#### 1.1.1. Eliminación completa del huerto de palmeras:

Eliminación de la cubierta vegetal (palmeras y cultivos asociados) y de los elementos antrópicos (acequias, viviendas, etc.) que constituyen el huerto de palmeras. Este escalón representa, por lo tanto, la desaparición completa del mismo y su sustitución por edificaciones o dotaciones urbanas de diversa índole. Las causas de la eliminación de los huertos de palmeras son fundamentalmente

dos, la transformación de suelo agrícola en residencial, sobre todo a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, y la reforma y ampliación de los antiguos caminos que atravesaban los huertos, convertidos en calles urbanas. A veces también desaparecen partes de huertos de palmeras por falta de cuidados, si bien en estos casos la eliminación constituye un proceso mucho más lento.

#### 1.1.2. Eliminación parcial o completa de la estructura tradicional del huerto y de su identidad agrícola por:

##### a) Construcciones privadas:

La estructura de los huertos permite la ocupación del interior del bancal con todo tipo de construcciones (edificios y pistas de-



**FIG. 4. Estructura tradicional de los huertos de palmeras de Elche. Fotografía de 1952 (JAÉN, 1989).**



**FIG. 5. Detalle de una acequia de riego en un huerto con estructura agrícola tradicional (hort de la Tia Casimira).**

portivas principalmente), sin eliminar las palmeras y conservando intacta la estructura parcelaria en cuadrícula. Sin embargo, aunque este tipo de actuación se ha querido mostrar, tanto por parte de la iniciativa privada como por la pública, como respetuosa e integrada en el huerto, representa en la mayoría de ocasiones una agresión de primer orden al agrosistema. La pérdida de la función y de la identidad agrícola del huerto es inmediata, puesto que se eliminan elementos de rango superior como el sistema de riego y el terrazgo que sustenta a los cultivos asociados, además de otros de carácter secundario pero igualmente representativos de la imagen de los huertos de palmeras: las casas, los muros, los caminos, etc.



**FIG. 6. Huerto de palmeras con estructura agrícola tradicional, aunque sin cultivos asociados (hort del Gat).**



**FIG. 7. Huerto con edificaciones privadas construidas en la década de 1970 (hort del Rosari).**

Desgraciadamente, en muchos casos la agresión no se detiene cuando finalizan las obras de construcción del edificio o de la pista deportiva. De forma automática se suprime el abono y el riego tradicional es sustituido por otro compatible con los nuevos usos, aunque habitualmente inadecuado para el óptimo desarrollo de las palmeras. Con el tiempo, los árboles ornamentales introducidos en las parcelas van desplazando a las palmeras, que ven limitada su capacidad de reproducción a partir de los huesos de los dátiles, debido, además de a la supresión del riego tradicional, a la alta frecuencia de las tareas de limpieza y a la impermeabilización de amplias superficies. Además, el precio de las palmeras de vivero es alto, con lo que se limita la posibilidad de reponer los ejemplares que van desapareciendo. El resultado es un empeoramiento del estado vegetativo de las palmeras, una reducción del número de palmeras por huerto y, en consecuencia, una pérdida significativa de la calidad paisajística del conjunto.

Dentro de esta categoría, hemos incluido la zona de palmeral más o menos ajardinada que normalmente rodea a las edificaciones privadas construidas en los huertos, ya que estos bancales transformados en jardines forman parte del conjunto urbanizado. Por último, conviene recordar que el grado de agresión en este umbral de impactos es, no obstante, muy diverso. Hay ejemplos de arquitectura que a cierta distancia pasa desapercibida entre las palmeras, como ocurre con

el hotel «Huerto del Cura», y otros en los que el grado de agresión roza la eliminación completa del huerto, del que tan sólo quedan algunas palmeras aisladas entre el espacio construido.

b) *Construcciones públicas:*

El espacio ocupado por el palmeral de Elche también ha sido utilizado habitualmente como lugar donde localizar infraestructuras y dotaciones de carácter público, sobre todo colegios y pistas deportivas. La agresión y las consecuencias a la que están sujetos los huertos de palmeras que acogen estos usos no difieren demasiado de las descritas en el caso anterior. No obstante, la condición de esta parte del palmeral como espacio público representa, en la práctica, algunas ventajas. De entrada la situación no tiene por qué ser irreversible. Además, la existencia de viveros de palmeras propiedad del Ayuntamiento garantiza la reposición de los ejemplares que van desapareciendo, y en consecuencia, la supervivencia de esta parte del palmeral.

Existen además otros motivos a tener en cuenta, quizás no tan importantes para la protección de los huertos como los citados anteriormente, aunque sí de gran interés desde otros puntos de vista, por ejemplo desde un punto de vista social. No debemos olvidar que la ocupación del pal-



**FIG. 8. Huerto de palmeras con equipamientos deportivos realizados en la década de 1960 (Parque Deportivo-hort de José).**



**FIG. 9. Huerto de palmeras transformado en jardín en 1996 (hort de don Julio).**



**FIG. 10. Huerto de palmeras transformado en jardín en 1998 (hort del Borreguet y hort del Monjo).**

meral por dotaciones públicas representa una apertura real de los huertos de palmeras a la sociedad y, con ello, un reforzamiento de la identidad de pertenencia de un colectivo a un paisaje y a una ciudad. Del mismo modo podemos considerar la construcción, de la mano de la iniciativa pública, de algunos de los edificios más interesantes de Elche, tanto por su valor arquitectónico como por responder con bastante acierto a la cuestión de cómo intervenir en un huerto de palmeras haciendo el menor daño posible (los edificios del conservatorio de música y el «Bailongo» son dos buenos ejemplos).

#### c) *Transformación en jardines:*

La transformación de los huertos de palmeras en parques y jardines no constituye, obviamente, una agresión comparable a la de los umbrales anteriores. Ahora bien, como su nombre indica, se trata de una transformación, y no de una adecuación o adaptación respetuosa con los elementos identificativos de un huerto. Efectivamente, los huertos de palmeras transformados en jardines han perdido toda identidad agrícola. Las acequias, las viviendas tradicionales, los cultivos asociados, la estructura en cuadrícula y el «olor a tierra» han desaparecido en la mayor parte de estos huertos, de los que ni siquiera queda su

nombre original. En su lugar se han plantado césped y árboles ornamentales, farolas y mobiliario de gusto dudoso, se han construido pérgolas, caminos y fuentes evocadoras de un falso exotismo, se ha perdido, en definitiva, todo atisbo de campo, de agricultura. Recientemente el gobierno local ha realizado actuaciones algo más respetuosas, aunque desde nuestro punto de vista no se ha conseguido salvaguardar la identidad agrícola de los huertos afectados.

#### **1.2. Metodología y fuentes de estudio empleadas**

Uno de los objetivos principales de esta investigación es plasmar en una serie de mapas temáticos las agresiones detectadas a lo largo del siglo XX en el palmeral de Elche. Hemos realizado una serie de cinco mapas (1900, 1933, 1962, 1986 y 2000); cada uno de ellos refleja la situación o estado de los huertos de palmeras en una fecha determinada y los cambios experimentados entre ésta y la fecha precedente. Para realizar esta cartografía y gestionar la información con la que contamos, hemos utilizado un Sistema de Información Geográfica (SIG). Un paso obligado en todo proyecto SIG es obtener la información geográfica que vamos a necesitar, tanto en su vertiente espacial como temática. El material analógico utilizado como información espacial de base es el siguiente:

- Mapa «Horts de palmeres de la ciutat d'Elx», Oficina Técnica del Ayuntamiento de Elche, 1981 (escala 1: 5.000)<sup>5</sup>.
- Mapa «Ordenación Estructural», Plan General de Ordenación Urbana de Elche, 1997 (escala 1: 5.000)<sup>6</sup>.
- Mapa «Ordenación Estructural. Clasificación del suelo. División en zonas de ordenación del suelo no urbanizable», 1997 (escala 1: 25.000).
- Fotografías aéreas de los vuelos de 1956 —escala 1: 50.000—, Instituto Geográfico Militar; 1978 —escala 1: 18.000—, IRYDA; 1985 —escala 1: 18.000—, Instituto Geográfico Nacional; y 1993 —escala 1: 25.000—, *Generalitat Valenciana*.

Por lo que respecta a la información temática, hemos creído conveniente considerar los siguientes aspectos: el nombre de los huertos, los cambios detectados en éstos según los umbrales de agresión descritos en el apartado anterior y, por último, el periodo en el que se produjeron esas transformaciones. Obviamente la información podía haber sido mayor. Existen de hecho otros datos de gran interés, como el estado de conservación, el número de palmeras existentes en los huertos o la actividad que se desarrolla en cada uno de ellos, aunque éstos escapan a los objetivos planteados inicialmente; no obstante, podrían formar parte del embrión de un futuro Sistema de Información del Palmeral de Elche.

Para conocer las transformaciones que han afectado a los huertos de palmeras, así como a la fecha, se han utilizado básicamente cuatro fuentes: fotografías de época, trabajo de campo, fotografías aéreas y bibliografía. De esta última debo citar tres libros imprescindibles: *La ciudad de Elche*, de Vicente GOZÁLVEZ PÉREZ (Valencia, 1976), *Crecimiento y Urbanización. Elche 1960-1980*, de Martín SEVILLA JIMÉNEZ (Elche, 1985), y sobre todo, *Guía de l'arquitectura i l'urbanisme de la ciutat d'Elx*, de Gaspar

JAÉN I URBAN (Elche, 1989). La *Guía de la arquitectura y el urbanismo de Elche* cuenta con un apartado específico sobre el palmeral, donde se recogen cronológicamente todos los acontecimientos históricos que, desde 1265 hasta 1981, han tenido algún tipo de efecto sobre los huertos de palmeras. En este libro están documentadas, por lo tanto, las agresiones ocasionadas y el nombre de los huertos afectados. Como los huertos y las parcelas forman unidades cerradas, la identificación espacial de las agresiones es, normalmente, bastante sencilla.

## 2. EL PALMERAL HISTÓRICO DE ELCHE EN EL SIGLO XX

La evolución del Palmeral de Elche a lo largo del siglo XX transcurre por circunstancias muy diversas. Por este motivo hemos creído conveniente acotar el siglo en 4 periodos, que reflejan 4 etapas diferentes de la historia reciente del palmeral.

### 2.1. 1900-1933. El inicio de la destrucción del palmeral y los primeros movimientos de defensa

Desde 1900 el crecimiento absoluto de la población de Elche ha mantenido un ritmo ininterrumpido, gracias a la renovación agrícola que suponen las nuevas sociedades de riego y a la cada vez más afianzada industria del calzado (GOZÁLVEZ, 1976: 114). La ciudad, que inició su definitiva expansión urbana a finales del siglo XIX, después de décadas de letargo, ya no ha detenido desde entonces su crecimiento. En estas primeras décadas de siglo las necesidades de suelo residencial e industrial se solventaron ocupando los huertos de palmeras inmediatos a la ciudad. Se trataba de una cuestión de rentabilidad, ya que el valor del suelo ocupado por los huertos históricos se situaba muy por encima del valor del rendimiento agrí-

<sup>5</sup> La estructura parcelaria de los huertos de palmeras no ha permanecido invariable a lo largo de los años. Ante la imposibilidad de representar la estructura correspondiente a la primera parte del siglo XX, hemos optado por utilizar en todos los mapas y para todas las fechas el parcelario de 1981, que aparece perfectamente delimitado en este mapa.

<sup>6</sup> Con este mapa hemos realizado el callejero de la ciudad, que aparece en todos los mapas temáticos (1900, 1933, 1962, 1986, 2000). Hemos mantenido este callejero a pesar de que no representa cada momento histórico para facilitar la lectura de los mapas y la rápida identificación de los huertos de palmeras.

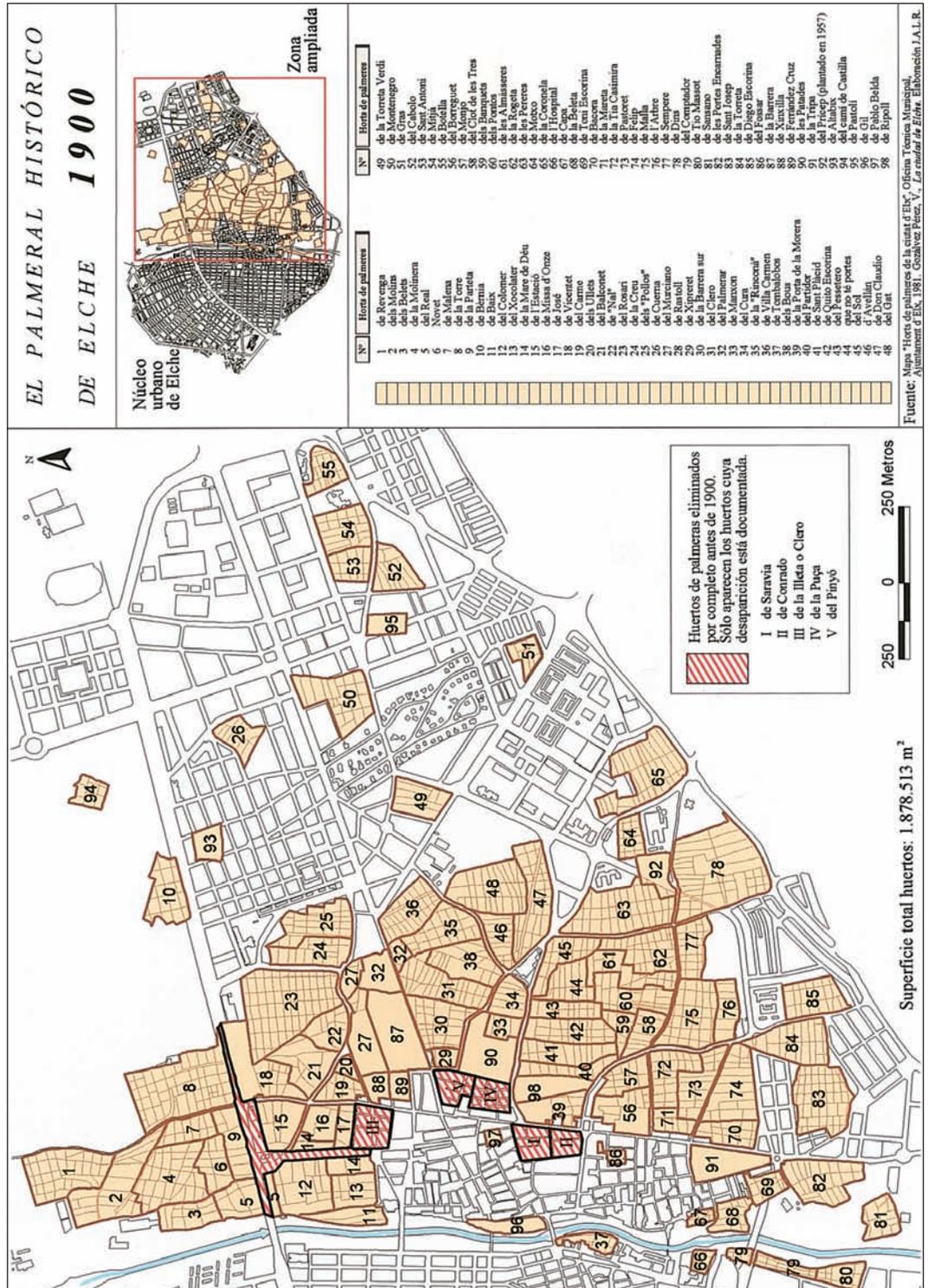


FIG. II. El palmeral histórico de Elche. 1900

Fuente: Mapa «Horts de palmeres de la ciutat d'Elx», Oficina Técnica Municipal, Ajuntament d'Elx, 1981. González Pérez, V., *La ciudad de Elche*. Elaboración J.A. L. R.



**FIG. 12. Fábricas construidas en el primer tercio del siglo XX sobre huertos de palmeras situados en las proximidades de la estación del ferrocarril (fotografía de 1960; JAÉN, 1989).**

cola que ofrecían las palmeras. Los factores y las circunstancias que rodearon la tala de palmeras que se vivió durante este periodo son, no obstante, diversos:

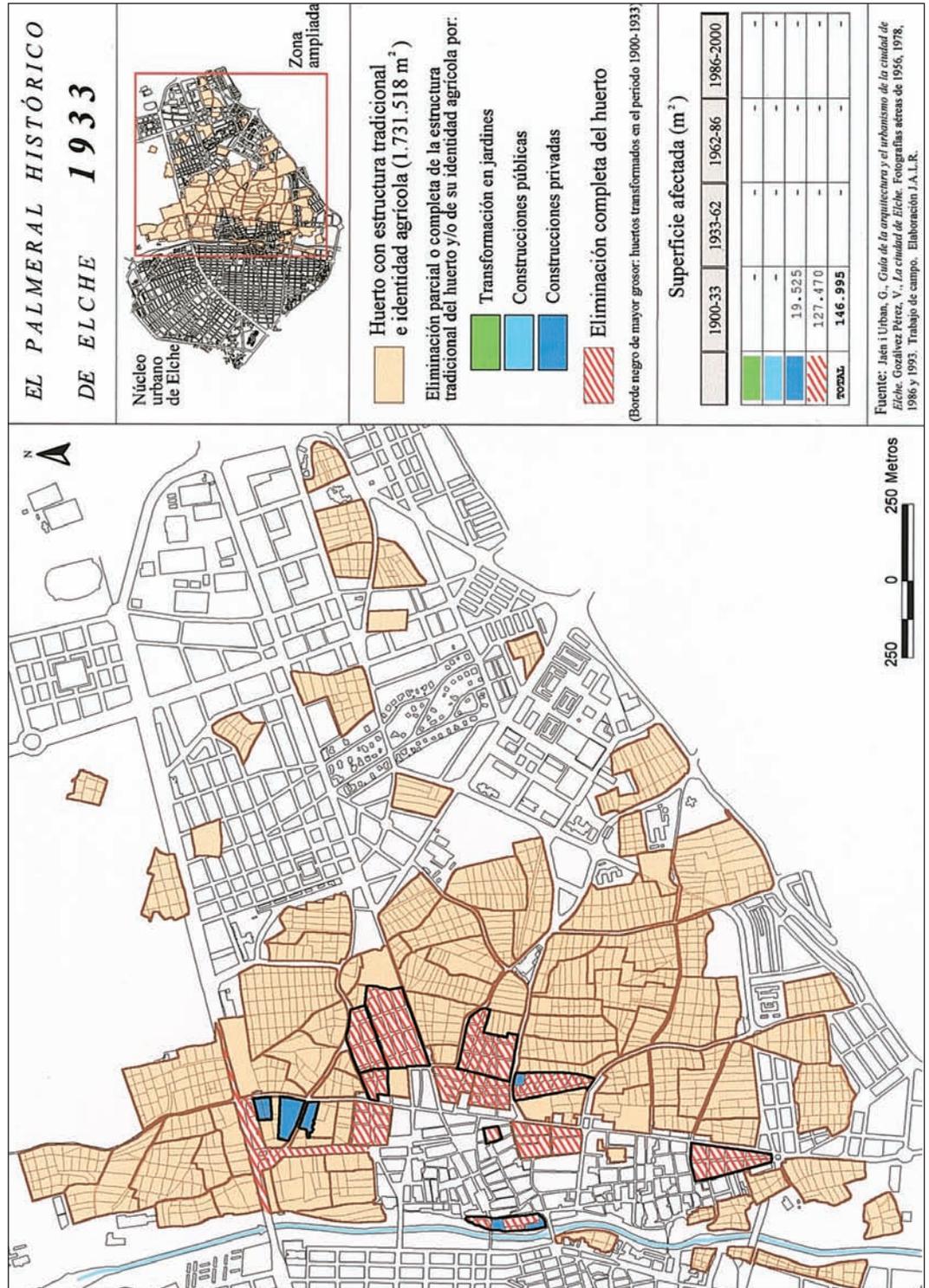
- 1) La llegada del ferrocarril a la ciudad, cuyo trazado seccionó una extensión continua de palmeral al norte de la *Vila*, causando grandes destrozos en los huertos *del Real*, *de la Parteta*, *de la Torre* y *de l'Estació*, e indirectamente en el *de la Mare de Déu*, *del Colomer* y *de José*, debido a que se tuvo que hacer una vía de comunicación entre la estación y el núcleo urbano.
- 2) El inicio de la actividad industrial a finales del siglo XIX —y el despegue defi-

nitivo en los años 20 del siglo XX— y la consiguiente demanda de suelo, sobre todo alrededor de la estación de mercancías —emplazada dentro del palmeral—, con el propósito de captar las rentas de localización que proporcionaba a las empresas situar sus fábricas en sus proximidades<sup>7</sup>.

- 3) La desaparición, por estas fechas bastante extendida, de la figura del propietario-agricultor, o lo que es lo mismo, la pérdida de la función de los huertos de palmeras como unidades agrícolas familiares.
- 4) Las malas comunicaciones entre la ciudad histórica y la margen derecha de la rambla del Vinalopó, que impedía planificar el gran ensanche que demandaba

<sup>7</sup> De 1920 a 1930 se pasa de 13 establecimientos industriales a 232 (GOZÁLVEZ, 1976: 122). Algunos de estos establecimientos eran grandes fábricas, que se instalaron en huertos de palmeras próximos a la estación del ferrocarril, como la fábrica de harinas (1930-1932), en el *Hort de l'Estació*, o la fábrica del Sord, cuya construcción en el *Hort de Missa d'Onze*, donde antes ya había pequeñas fábricas y talleres, fue algo posterior (1936-1937). Otros huertos de palmeras afectados fueron el *del Gil*, en la ladera del río Vinalopó, y el *de Ripoll*,

donde se construyó una gran nave de fabricación de alpargatas. La edificación de naves industriales en huertos de palmeras se hizo mediante un modelo de ocupación algo menos agresivo que el utilizado para la construcción de barrios nuevos, que en la práctica suponía la eliminación completa del huerto; no obstante, los huertos en los que se construyeron fábricas perdieron la identidad agrícola, y muchos acabaron sucumbiendo ante la urbanización con el paso de los años, o vieron desaparecer poco a poco las palmeras por la falta de cuidados.



**FIG. 13. El Palmeral histórico de Elche. 1933**

Fuente: Jaén i Urban, G., *Guía de la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Elche*. González Pérez, V., *La ciudad de Elche*. Fotografías aéreas de 1956, 1978, 1986 y 1993. Trabajo de campo. Elaboración J.A. L.R.

la ciudad, necesario para solucionar de una vez por todas los problemas de falta de suelo residencial e industrial y evitar así la progresiva destrucción del palmeral (hasta 1915, aproximadamente, no comienza a urbanizarse el ensanche de la ciudad).

- 5) La alta rentabilidad económica que la transformación de huertos de palmeras en suelo residencial proporcionaba a los propietarios, por las rentas de situación derivadas de la localización central de los huertos de palmeras afectados, situados junto a la ciudad histórica y muy cerca de las renovadas vías de entrada y salida de la ciudad, y por el destino final de las parcelas resultantes: servir de viviendas para la clase alta ilicitana, reticente a desplazarse al nuevo ensanche, tachado por entonces como zona para pobres.

Los 9 huertos que desaparecieron completamente entre 1890 y 1933<sup>8</sup> representan una pérdida de 127.000 m<sup>2</sup> de palmeral, una cifra muy elevada, que hizo despertar la conciencia proteccionista de diversas personalidades de la ciudad. La valoración que estos ilicitanos hacen del palmeral, como algo más que un simple espacio agrícola —como la identidad de un pueblo, como un legado histórico-cultural, en definitiva como patrimonio—, está sin duda vinculada a la divulgación de las ideas que sobre la protección del patrimonio natural y cultural surgen en torno a los nuevos movimientos sociales y culturales de la época (CRUZ, 2001: 311). Gracias a la labor de este grupo de personas y a los aires de modernidad que llegaron con la República, en marzo de 1933 se promulga un decreto que declara de interés social el mantenimiento del palmeral de Elche. El decreto, del Ministerio de Agricultura, impulsaba la creación de un Patronato, cuya función era velar por la aplicación de esta norma, y prohibía por primera vez en el término municipal la tala de palmeras vivas y todos los actos que pudieran perjudicar el desarrollo de las mismas.

<sup>8</sup> *Hort de la Puça* (1890), *Hort del Pinyó* (1897), *Hort de les Patades* (1900), *Hort de Chinchilla* (1902), *Hort de Pablo Belda*

## 2.2. 1933-1962. «Inmovilismo» en periodo de guerra y posguerra

Entre 1930 y 1960 la población de Elche pasa de 23.159 habitantes a 50.989. Al contrario de lo sucedido en la etapa anterior, este crecimiento demográfico apenas repercutió de manera negativa en la conservación de los huertos de palmeras, ya que el Decreto de 1933 frenó inicialmente el crecimiento de la ciudad a costa del palmeral, y la expansión urbana ya se había dirigido hacia la margen derecha de La Rambla. Además, la coyuntura económica derivada de la Guerra Civil y la posguerra —falta de alimentos, escasez de materias primas, etc.— proporcionó a los huertos de palmeras una renovada rentabilidad agrícola, lo que sin duda contribuyó a su mantenimiento.

A pesar de la recuperación de la rentabilidad de los huertos de palmeras, el suelo ocupado por el palmeral histórico, céntrico y barato, seguía siendo muy apetecido por el capital. Por este motivo, el Ayuntamiento, convertido después de la Guerra Civil en garante de los intereses privados, aprueba en 1951 las «Ordenanzas adicionales a las generales de construcción para regular la edificación en zonas de palmerales», documento que venía a consagrar la utilización urbana del palmeral y a atenuar la tajante prohibición del Decreto de 1933 (SEVILLA, 1985: 197), que quedó relegado a un segundo plano. Así pues, la figura de protección aprobada durante la República, aunque colmó las aspiraciones conservacionistas de los defensores del palmeral e introdujo en la sociedad de la época la necesidad de proteger el palmeral, apenas fue aplicada, y su normativa fue transgredida en innumerables ocasiones.

Las citadas Ordenanzas prohibían la construcción de industrias dentro del palmeral, pero daban vía libre a la edificación de chalets unifamiliares en parcelas de cerca de 2.000 m<sup>2</sup>, en una clara apuesta por convertir el palmeral de Elche en una gran ciudad jardín, siguiendo el modelo inglés de Howard del siglo XIX (JAÉN, 1978: 146). Sin embargo, durante los 20 años de vigencia de las Ordenanzas (1951-1972) no se llegó a urbanizar ningún huerto completo. Sólo se utilizaron para

(1906), *Hort de Gil* (1911), *Hort de la Tripa* (1922), *Hort de la Barrera* (1923) y parte del *Hort del Murciano* (1933).

reformular o sustituir las casas antiguas de algunos huertos de palmeras (JAÉN, 1978: 148). Quizá la escasa capitalización de los grupos oligopolistas de la ciudad hizo difícil que se pudiera realizar una transformación del palmeral a gran escala. Hay que recordar que el verdadero *boom* de la industria del calzado se produce en la década de 1960, por lo que en esta etapa todavía no se había formado una burguesía industrial lo suficientemente amplia, adinerada y con la «necesidad» social de segregar su residencia, como para llenar de chalets los huertos de palmeras. En cualquier caso, las Ordenanzas de 1951 sirvieron de base y legitimación a otros documentos posteriores, con los que se impuso definitivamente el uso urbano en el palmeral.

Así pues, entre 1933 y 1962 no se producen cambios sustanciales en el palmeral histórico de Elche, aunque durante este periodo los huertos de palmeras comienzan a acoger nuevos usos hasta ese momento inexistentes. Entre éstos se encuentra la utilización de los huertos de palmeras, previamente transformados, como espacios de recreo y ocio para la población, tanto residente como visitante. El primer huerto afectado por este nuevo uso fue el *Hort del Cura*, que empieza a popularizarse y a recibir visitas en 1873, con la aparición de una rareza botánica, una palmera de 8 troncos en forma de candelabro, bautizada como «Palmera Imperial». Después de la Guerra Civil, de una forma paulatina y alrededor de la fama de la citada palmera, este huerto privado comienza a transformarse en un jardín «turístico», al principio con actuaciones sencillas —se realizaron pequeños estanques, se colocaron estatuas, mobiliario, etc.—, y después de 1950 de una manera más agresiva con los elementos identificativos del huerto —se sustituyeron los árboles frutales por especies exóticas, se plantaron palmeras fuera de los lindes de las parcelas, se cambió el sistema de riego tradicional, etc.—.

Por estas fechas, algunos huertos situados al norte de la *Vila* (*Hort del Colomer*, *Hort de la Mare de Déu*, *Hort de Baix* y *Hort del Xocolater*) comienzan a experimentar una transformación similar, que derivó en la creación de un gran parque de uso público, el Parque Municipal. Otros huertos fueron aprovechados para instalar dotaciones y equipamientos, como los situados frente al Parque Municipal, que dieron paso a partir de 1952 a un complejo deportivo y a una pequeña sala de



**FIG. 14. Fotografía aérea de los huertos de palmeras del norte del casco histórico, 1975 (JAÉN, 1989). Como se puede ver, la estructura agrícola de los huertos de palmeras situados en la parte izquierda ha quedado desdibujada al transformarse los huertos en parques y jardines (Parque Municipal y jardines del Parque de Tráfico).**

fiestas, o el de Ferrández Cruz, el de la Barreira sur y el de *Que no té portes*, convertidos en colegios.

Por lo que respecta a la superficie de palmeral eliminada por completo de 1933 a 1962, ésta se sitúa en 44.817 m<sup>2</sup>, entre huertos ocupados parcialmente por fábricas en el periodo anterior y desaparecidos finalmente en éste (*Hort de l'Estació* y de *Missa d'Onze*:

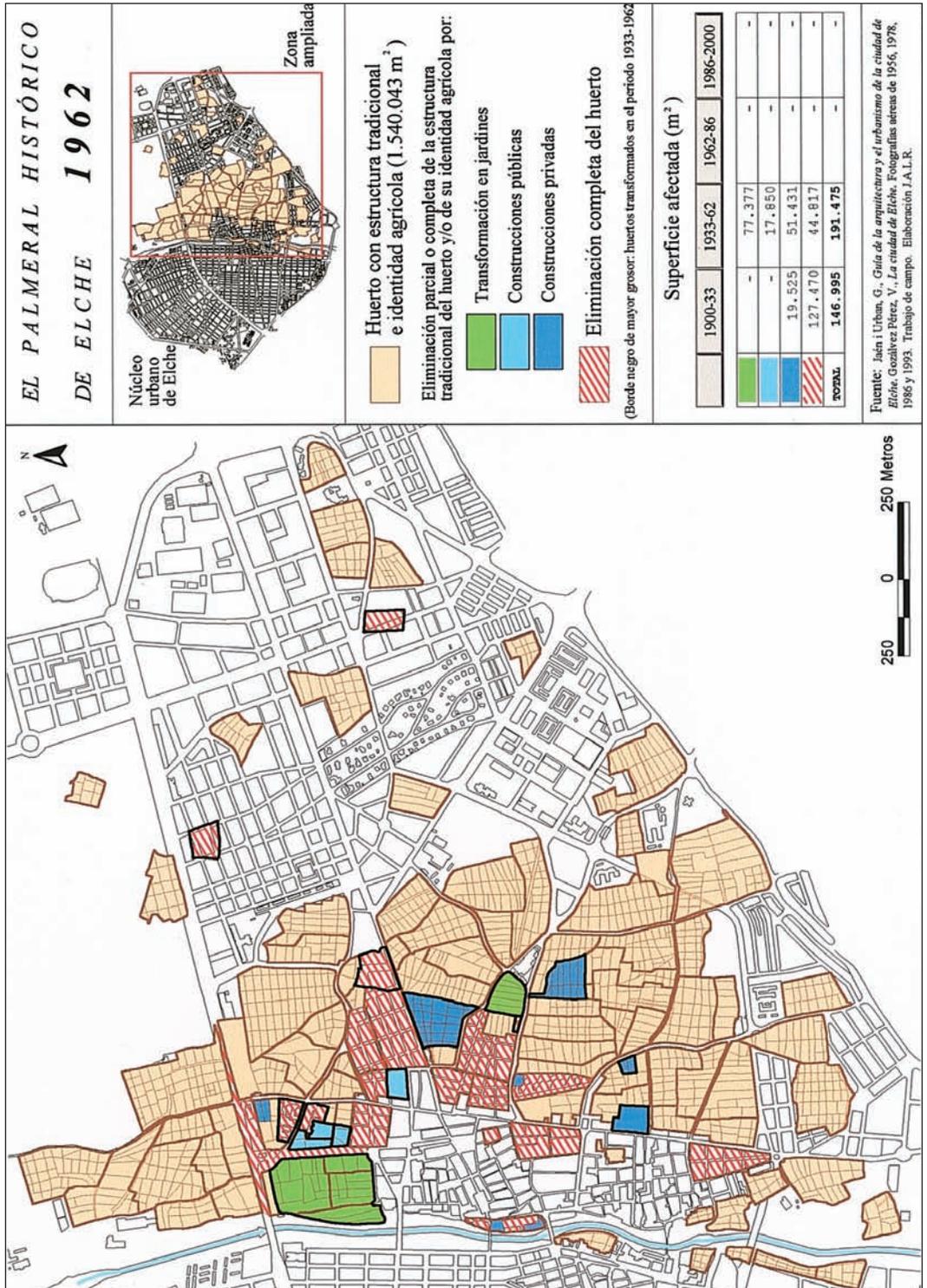


FIG. 15. El Palmeral histórico de Elche. 1962

Fuente: Jaén i Urban, G., *Guía de la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Elche*. González Pérez, V., *La ciudad de Elche*. Fotografías aéreas de 1956, 1978, 1986 y 1993. Trabajo de campo. Elaboración J.A.L.R.

13.400 m<sup>2</sup>), huertos de plantación reciente en partidas rurales, pero afectados por el crecimiento urbano (*Hort de Pastolí y de Altabix*: 17.255 m<sup>2</sup>), y otros sobre los que se ampliaron barrios contiguos (*Hort del palmeral* y una pequeña sección del *Hort de Manxon*: 14.163 m<sup>2</sup>). Teniendo en cuenta que durante estos años se llevaron a cabo la mayor parte de las obras de ampliación de los caminos que atravesaban los huertos de palmeras, de difícil medición y cartografía, es muy probable que la superficie desaparecida de palmeral sea en realidad algo mayor que la cifra apuntada.

### 2.3. 1962-1986. La invasión de los usos urbanos en los huertos de palmeras en un periodo marcado por la especulación

El crecimiento demográfico experimentado por Elche en la década de los 60, como consecuencia del espectacular desarrollo de la industria del calzado, sitúa la ciudad entre los primeros centros urbanos de España en incremento de población —entre 1960 y 1970 Elche creció anualmente un 5,3%, al pasar de 73.320 habitantes a 122.663— (LARROSA, 2000: 169). El rápido crecimiento de la actividad industrial y de la población urbana tuvo repercusiones inmediatas en la demanda de suelo en la ciudad, que aumentó muy por encima de lo que preveía el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 1962, el primero aprobado en Elche. Las necesidades de suelo insatisfechas, que fueron paliadas en parte con el aumento de la densidad del espacio residencial y con la yuxtaposición de usos del suelo residencial-industrial en el entramado urbano, afectaron también al palmeral histórico, hacia donde se dirigieron gran parte de las dotaciones y equipamientos que requería la ciudad.

El PGOU de 1962 incluyó íntegramente las Ordenanzas de 1951, referidas a la edificación en zona de palmerales. Junto a este documento, el PGOU adoptó dos Ordenanzas Especiales aplicadas a dos huertos<sup>9</sup>, con las que se introdujo una nueva forma de actuar en el palmeral, consistente en amontonar las palmeras en un extremo del huerto y levantar grandes edificios en bloque abierto en la

superficie liberada. Pese a que estas Ordenanzas no comenzaron a ejecutarse hasta unas décadas después, tuvieron consecuencias visibles prácticamente desde el momento que se aprobaron: el abandono de los huertos sobre los que se preveía actuar y la aparición de una nueva polémica, la de los agravios comparativos. En 1966 se aprobó un proyecto similar al propuesto en éstos últimos casos —El Plan de Reforma Interior del sector *Ripoll / Hort del Partidor*—, pero la situación general del palmeral no cambia excesivamente hasta 1972. En ese año se aprueba un nuevo documento urbanístico referido al palmeral, el «Plan Especial de Ordenación de los Palmerales de Elche», un título tan pomposo como gratuito, puesto que el Plan se reducía a unas meras ordenanzas de construcción excesivamente generosas (JAÉN, 1978: 148). Este documento, expresamente recogido en la revisión del PGOU de 1973, deroga las Ordenanzas de 1951, pero mantiene un escenario favorable para la definitiva invasión de los usos urbanos en los huertos de palmeras.

Con la realización del Plan Especial el gobierno local perseguía dos objetivos, por un lado, conseguir unos terrenos que, debido a sus limitaciones urbanísticas, tenían y tienen unos precios inferiores a cualesquiera otros dentro del casco urbano, por otro, hacer coincidir los equipamientos y zonas verdes que una ciudad del tamaño de la de Elche precisaba —con independencia de que existan o no palmerales— con el espacio ocupado por los huertos de palmeras (SEVILLA, 1985: 203). Es decir, el palmeral histórico era visto básicamente como una zona de reserva de suelo dotacional, con la que paliar la excesiva densificación residencia-industrial del espacio urbano.

Para conseguir esos propósitos, el Plan Especial introdujo una división del palmeral histórico de Elche, el palmeral «urbano», en tres grandes grupos:

- Palmerales públicos: huertos de propiedad municipal.
- Palmerales de reserva: huertos en los que quedaba limitado el uso urbano hasta que se desarrollaran los planes parciales donde estaban ubicados, o bien determinara sus fines el Ayuntamiento.
- Palmerales sociales: huertos donde se admitían usos ajenos a la función

<sup>9</sup> *Hort del Xipreret y Hort de la Porta de la Morera.*

agrícola (jardín artístico, escolar, hotel, deportivo, religioso y sanitario o residencia).

Al margen de lo inadecuado de considerar los huertos de palmeras como área donde construir dotaciones, la zonificación propuesta estuvo muy alejada de representar una verdadera ordenación del palmeral. Como se puede ver en el mapa de 1986 (FIG. 16), los huertos ocupados por construcciones públicas y privadas en este periodo, que coinciden *grosso modo* con el llamado «palmeral social», son de lo más variopinto, tanto en superficie como por lo que respecta a su localización. Una zonificación basada en criterios funcionales y espaciales hubiera concentrado los usos urbanos en una o a lo sumo en dos zonas determinadas del palmeral, con el fin de liberar el resto de la presión urbanística. Desgraciadamente no se hizo así, y en la actualidad el palmeral se encuentra gravemente fragmentado, haciendo imposible incluso el diseño de un circuito abierto que comunique los huertos de norte a sur.

Como se puede ver, la ordenación propuesta por el Plan Especial sólo beneficiaba a los propietarios de los huertos incluidos en los «palmerales sociales», por lo que es fácil adivinar que la zonificación «respondía de una manera inmediata a unos intereses concretos, con nombres y apellidos» (JAÉN, 1978: 148). Este nuevo agravio comparativo acrecentó el malestar de los propietarios de los huertos no «agraciados» por el reparto, que no entendían como el propietario vecino podía extraer enormes beneficios de la venta de su huerto y él, en cambio, debía mantenerlo en buen estado, obligado por ley y sin ningún tipo de ayuda, a pesar de que su mantenimiento era ya absolutamente gravoso por esas fechas.

Esta política, tan alejada de una verdadera planificación como próxima a los intereses privados, no sólo refleja desprecio al concepto de huerto de palmeras, sino que además denota un absoluto desconocimiento, quizá deliberado, de la función y el funcionamiento del sistema agrícola. De otra manera no se entiende que por un lado se permita edificar colegios, chalets, hoteles,

etc., en huertos de palmeras y, por otro, se obligue a través del Plan Especial a cuidar estos huertos «según el uso y la costumbre del buen labrador». Aunque el Plan Especial incluye algunas medidas «positivas» para la protección de los huertos de palmeras respecto a las Ordenanzas de 1951<sup>10</sup>, el daño estaba hecho, ya que prácticamente desde el momento en que se aprueba, el llamado «Palmeral Social» comienza a ser edificado. Si bien este proceso no finaliza hasta finales de la década de los 80, el mapa de 1986 (FIG. 16) refleja perfectamente las consecuencias de la invasión de los usos urbanos en el palmeral histórico, en esas fechas rodeado casi por completo por la ciudad.

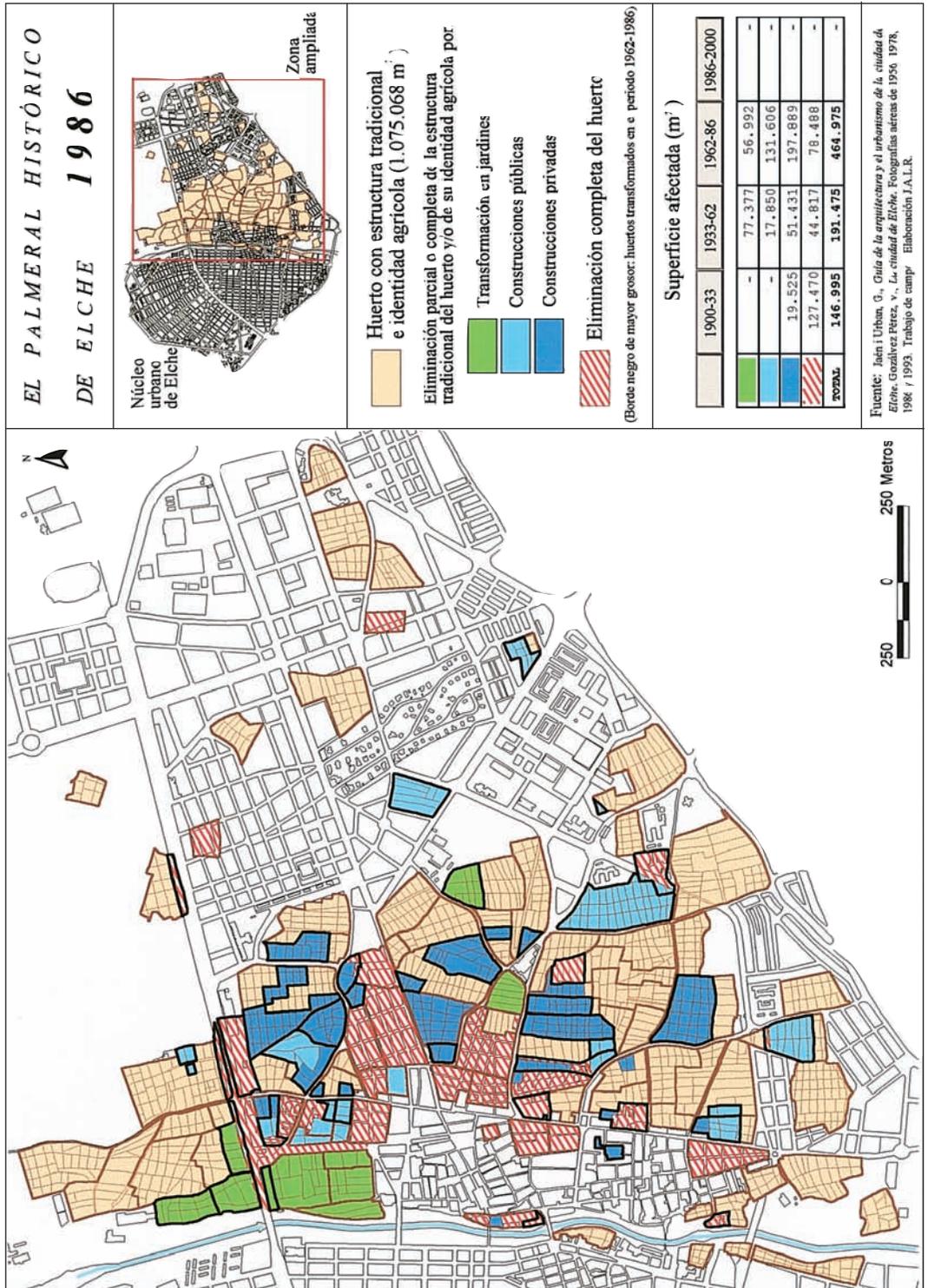
#### 2.4. 1986-2000. La puesta en marcha de nuevas políticas de salvaguarda del palmeral

El periodo que va de 1986 a la actualidad está marcado por la consolidación de las administraciones públicas democráticas en el plano político, por la estabilización del crecimiento de la población en el plano demográfico y por la crisis de la agricultura familiar y la reestructuración productiva de la industria del calzado en el plano económico. La ciudad, que contaba en 1986 con 155.637 habitantes (en un municipio de 173.392), había detenido por esas fechas el crecimiento acelerado y anárquico que experimentó en las décadas anteriores, y comenzaba una etapa de recualificación de las infraestructuras públicas y «redotación» de los equipamientos colectivos «olvidados» durante el gobierno predemocrático.

En 1986 fueron aprobados un nuevo PGOU, el primero de la democracia, y la Ley de Tutela y Protección del Palmeral, desarrollada por la *Generalitat Valenciana* y todavía en vigor. Desde ese momento, algunos de los problemas que afectaban la supervivencia del palmeral fueron atajados, pero, como veremos a continuación, aparecen nuevos conflictos — el abandono generalizado de los huertos— y viejos problemas se reproducen —los arranques ilegales de palmeras—. La Ley de Tutela y Protección del Palmeral nace de la nece-

<sup>10</sup> Algunas de estas medidas son el aumento de la superficie mínima edificable, que pasa de 2.000 m<sup>2</sup> a 5.000 m<sup>2</sup>, la prohibición de construir bloques abiertos de casas dentro de los

huertos y la consideración como palmeral de todos los terrenos donde haya habido huertos de palmeras, aunque se hiciera desaparecer los árboles por medios extralegales.



**FIG. 16. El Palmeral histórico de Elche. 1986**

Fuente: Jaén i Urban, G., *Guía de la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Elche*. González Pérez, V., *La ciudad de Elche*. Fotografías aéreas de 1956, 1978, 1986 / 1993. Trabajo de campo. Elaboración J.A.L.R.

sidad de dictar una disposición de carácter general que sistematice las medidas de tutela del palmeral ilicitano, hasta 1986 dispersas, y unifique la estructura del órgano que debe aplicarlas<sup>11</sup>. Esta ley deroga en su totalidad lo que hasta entonces se había legislado sobre el palmeral, tanto por parte de la administración central (Decreto de 1933 y Decreto de 1943<sup>12</sup>), como por parte del Ayuntamiento (Plan Especial de Ordenación de 1972). Aunque es un documento completo y bien desarrollado desde el punto de vista técnico (MEDINA, 1998: 126), contiene desde nuestro punto de vista defectos en tres frentes: la gestión del palmeral, la incentivación económica a los agricultores y la protección de la estructura de los huertos de palmeras.

La Ley crea la figura del Patronato como máximo órgano de gestión del palmeral de Elche. Sin embargo, como sucedió con el Patronato impulsado a través del Decreto de 1933, la labor desarrollada por este organismo ha sido deficiente, por no decir nula. La causa es la dejadez de funciones de la administración autonómica, que «dirige» el Patronato a través de la *Conselleria de Cultura, Educació i Ciència*. Prueba de esa dejadez es que el Patronato sólo se reúne una vez al año (y no todos), y que hasta el momento no se ha dotado de un verdadero presupuesto económico acorde con las necesidades del palmeral, lo que ha impedido, por ejemplo, que hasta fechas muy recientes no se haya podido realizar la calificación del palmeral<sup>13</sup>, requisito indispensable para asegurar el buen funcionamiento de la Ley. Seguramente la solución a esta falta de funciones pasa por dotar de mayores competencias a la Junta Gestora, que es un órgano de gestión dependiente del Patronato, pero compuesto por representantes de la ciudad (alcalde y concejales) y de los cultivadores de palmeras.

La Ley de Tutela del Palmeral tampoco obliga a disponer de un fondo económico con el que ayudar a los agricultores a mantener

el cultivo, sino que lo deja al buen criterio y a la disponibilidad de dinero del Patronato, lo que en la práctica significa la inexistencia de ayudas por parte de la administración valenciana, a pesar de la reconocida importancia de este bien patrimonial y de la nula rentabilidad económica que le proporciona a los propietarios que deben mantenerlo. Además, como hemos mencionado, no se protegen los elementos estructurales de los huertos de palmeras, cuando es sabido que la mejor forma de salvaguardar las palmeras individualmente es asegurar la conservación y el buen funcionamiento del sistema agrícola en su conjunto. Estamos, pues, ante una Ley mal aplicada, y posiblemente pensada más para proteger que para mantener, en términos de funcionalidad agrícola, un espacio vivo.

Como hemos mencionado, en 1986 también se aprueba una nueva revisión del PGOU, que introdujo algunas novedades respecto a la consideración urbanística del palmeral. Una de éstas fue la declaración de los huertos de palmeras de la ciudad, públicos y privados sin edificar, como Sistemas Generales de Espacios Públicos, lo que de entrada les otorga una cierta protección frente a la especulación. A su vez, el Plan obliga al Ayuntamiento a adquirir los huertos privados incluidos dentro de esta categoría, bien de forma gratuita con cargo a los suelos urbanizables<sup>14</sup> o bien mediante compra o expropiación, y a redactar un Plan Especial que programe y ordene los usos y actividades a los que van a estar sujetos todos los huertos de Sistemas Generales. En estos momentos el Ayuntamiento todavía no ha adquirido la totalidad de los huertos de palmeras privados, mientras que el Plan Especial está en proceso de redacción.

El resto de huertos de la ciudad fueron calificados como suelo urbano de «usos consolidados en palmerales». Por desgracia, en esta área el PGOU incluyó sectores de huertos «sociales» (utilizando la nomenclatura del Plan Especial de 1972) sin desarrollar en la

<sup>11</sup> Exposición de Motivos de la Ley 1/1986.

<sup>12</sup> A través de este Decreto el Palmeral de Elche fue declarado Jardín Artístico, quedando bajo la tutela del Estado y al amparo de la Ley del Tesoro Artístico. En la práctica el citado Decreto no tuvo efectos sobre la gestión y la protección del palmeral.

<sup>13</sup> Hasta que no se ha aprobado el decreto de calificación en 1999 (la calificación es el recuento, identificación y clasificación en "huertos", "grupos" y "alineaciones" de todos las palmeras existentes en el municipio), cuya realización y coste ha recaído finalmente en el Ayuntamiento, la desprotección del palmeral

ha sido patente. En 1997, varias sentencias del juzgado de lo penal de Elche exculpaban a los sujetos responsables del arranque ilegal de decenas de palmeras por no estar calificado el palmeral.

<sup>14</sup> Esta posibilidad consiste en asignar huertos de palmeras a unidades de ejecución en sectores de planeamiento cuyo aprovechamiento tipo es inferior a la media. El Ayuntamiento, finalmente, optó por esta fórmula para adquirir huertos en 1998, aprovechando la redacción del nuevo PGOU, el último realizado hasta ahora.

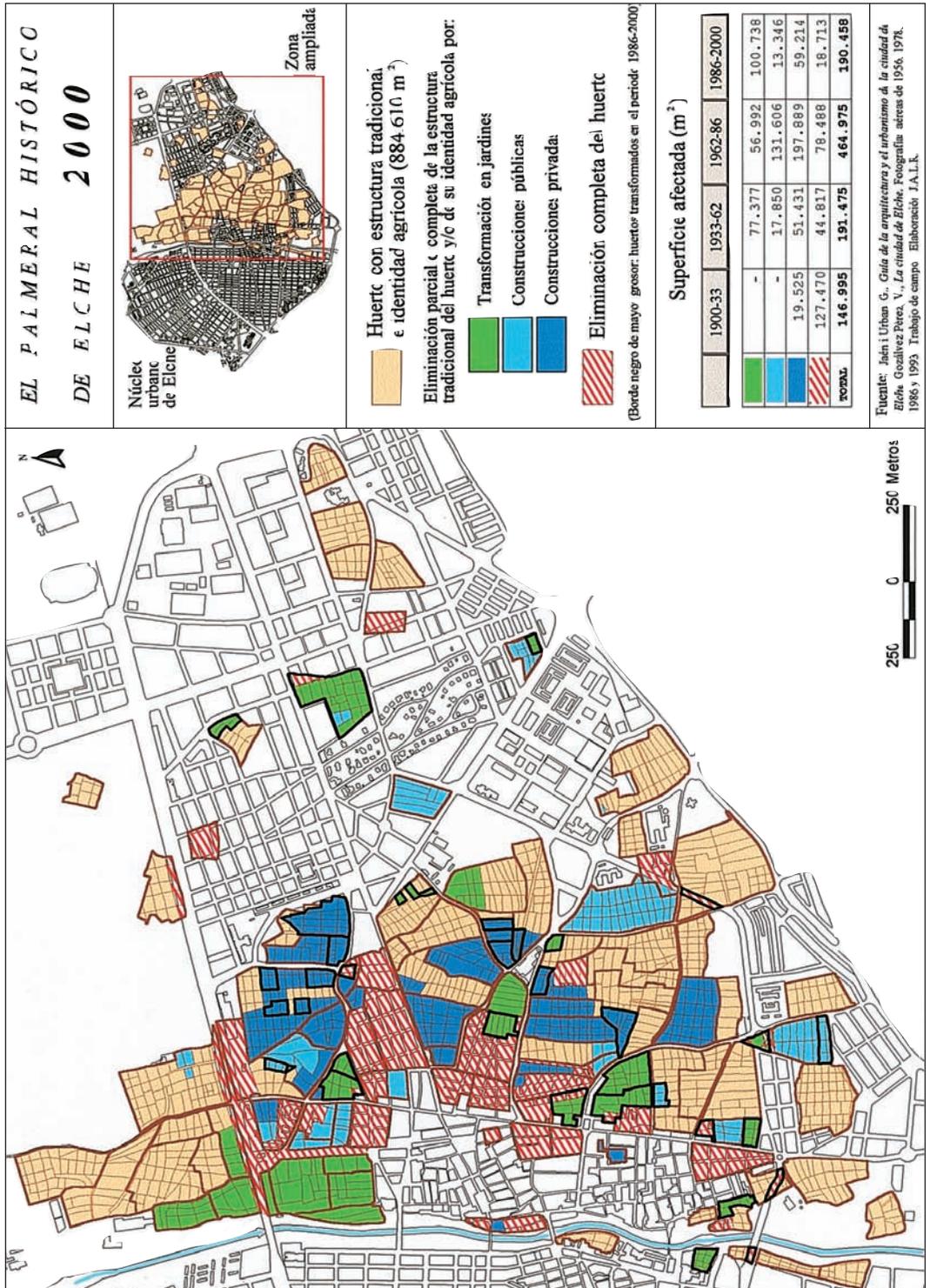
fecha de aprobación del documento urbanístico, y que por lo tanto se podían haber salvado de la edificación. La mayor parte de estas parcelas fueron ocupadas por construcciones privadas entre 1986 y 2000 (sobre todo entre 1986 y 1990). En total representan una superficie de 58.000 m<sup>2</sup>, distribuidos de manera dispersa, tal y como se puede apreciar en el mapa correspondiente (FIG. 17).

La falta de rentabilidad económica de los huertos de palmeras, junto a la inexistencia de ayudas para mantenerlos y las limitaciones de usos a los que estaban sujetos, dio como resultado el abandono generalizado de las explotaciones agrícolas privadas que todavía sobrevivían, más mal que bien, en la ciudad. Los años que van de 1986 a 1996 son los años de la decadencia del palmeral de Elche, de su abandono agrícola, de la pérdida, en definitiva, de decenas de miles de ejemplares, tanto por la falta de cuidados y de riego, como por los arranques indiscriminados a los que se vio impunemente expuesto, al crecer su valor como especie ornamental. Baste recordar que de 1984 a 1998 han desaparecido 37 huertos de palmeras del campo de Elche (ORTIZ, & al 2000: 110) y que en ese mismo periodo la densidad de palmeras por huerto se ha reducido considerablemente en casi todo el municipio.

En 1996 comienzan a cambiar algunas cosas. Ese año el Ayuntamiento asume el compromiso de actuar en el palmeral, con el doble objetivo de frenar su deterioro y fomentar su recuperación. Para lograrlo se pusieron en marcha varias líneas de actuación: el «cheque verde», que es un sistema de ayudas para el mantenimiento de los huertos de palmeras; la realización de un censo del palmeral (1998), requisito indispensable para poder aprobar el decreto de calificación; el impulso de la Estación *Phoenix*, una entidad pública especializada en investigaciones sobre el palmeral (lucha biológica contra las plagas, obtención de variedades comerciales in vitro, etc.); la adquisición de los huertos de palmeras privados de Sistemas Generales, finalmente a cargo de los suelos urbanizables, ya que tanto la compra como la expropiación suponían unos costes a los que las arcas municipales no podían hacer frente; la actuación directa en los huertos privados en peor estado de conservación; y por último, la puesta en valor y la apertura de los huertos públicos con identidad agrícola incluidos en los Sistemas Generales.

Hoy podemos calificar el esfuerzo realizado por el Ayuntamiento como loable, al no contar ni con el apoyo económico de la *Generalitat Valenciana* ni de la Diputación Provincial, pero claramente insuficiente. Además, una de las actuaciones desarrolladas, la apertura y acondicionamiento de los huertos para su uso público, ha sido desde nuestro punto de vista desacertada. En este punto el Ayuntamiento ha llevado a cabo tres modelos de actuación: 1) la recuperación integral del huerto tradicional; 2) la habilitación de huertos como espacios de ocio con un mínimo de infraestructuras y dotaciones; y 3) el acondicionamiento de algunos huertos como parques o jardines urbanos, para lo que se prevé un alto grado de transformación del agrosistema. Ni que decir tiene que este último modelo, utilizado ya en los últimos años en cerca de 10 huertos de la ciudad, representa una completa degradación del espacio agrícola originario, al eliminarse los elementos identificativos de los huertos de palmeras (acequias, estructura en cuadrícula, viviendas etc.). Algo similar se puede decir del segundo modelo de actuación, ya que, si bien desde el punto de vista conceptual el planteamiento es aceptable, en la práctica la conservación de las palmeras apenas ha mejorado y el resultado estético del conjunto después de la intervención no ha sido el más adecuado. A tenor de las actuaciones realizadas en los últimos años, podemos llegar a la conclusión de que se ha llevado al mismo plano de intervención la (necesaria) apertura de los huertos de palmeras a la población y la construcción de espacios públicos (parques y jardines), cuando ambas intervenciones no deberían ir necesariamente aparejadas.

Como se puede apreciar en el mapa del año 2000, este periodo está marcado por la transformación de muchos huertos de palmeras en parques y jardines; algo más de 100.000 m<sup>2</sup> se han visto afectados por este motivo. Afortunadamente la declaración del palmeral de Elche como Patrimonio de la Humanidad y las críticas surgidas a raíz de la transformación del *Hort del Carme*, ha movido al Ayuntamiento a detener este tipo de actuaciones, al menos hasta que el Plan Especial que se está redactando determine los usos, actividades y el grado y la forma de intervención en cada caso. Por lo que respecta a la eliminación de huertos de palmeras durante este periodo —en realidad es más correcto hablar de eliminación de pequeños trozos de palmeral—, se vio afectada una superficie de 18.713 m<sup>2</sup>, debido a la cons-



**FIG. 17. El Palmeral histórico de Elche. 2000**

Fuente: Jaén i Urban, G., *Guía de la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Elche*. González Pérez, V., *La ciudad de Elche*. Fotografías aéreas de 1956, 1978, 1986 y 1993. Trabajo de campo. Elaboración J.A.L.R.

trucción de infraestructuras viarias, que es una actuación prevista en la Ley de Tutela y Protección del Palmeral.

### 3. LA DECLARACIÓN DEL PALMERAL DE ELCHE COMO PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD. LAS IMPLICACIONES EN LA FUNCIÓN TURÍSTICA DEL PALMERAL

En 1972 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) aprobó la *Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural*. A través de este convenio, la Unesco se propuso promover la identificación, la protección y la preservación del patrimonio cultural y natural en todo el mundo considerado especialmente valioso para la humanidad. Para conseguir ese objetivo se creó una lista, que sería completada cada año, de los bienes culturales y naturales que merecían tal reconocimiento, a propuesta de los estados miembros y tras la evaluación de un comité de expertos. Sin embargo, en la definición de bienes culturales y naturales propuesta en la convención, no encajaban bien espacios valiosos surgidos como resultado de la interacción del medio natural y la labor del hombre, ni aquellos otros creados por la mano humana a través de los siglos con fines fundamentalmente económicos, que habían adquirido valores patrimoniales en fechas muy recientes. A principios de la década de 1990 la Unesco decide identificar, proteger y preservar este «nuevo» patrimonio, llamado de forma genérica *paisaje cultural*. Para conseguirlo se incentivó la inclusión de espacios agrícolas singulares dentro de la lista (en la categoría de bienes culturales), se creó una nueva categoría de bienes mixtos (interacción hombre-medio) y se estableció el *Premio Internacional Melina Mercouri*, cuyo propósito es la salvaguarda y la gestión de los paisajes culturales.

En este marco de reconocimiento por parte de la Unesco del valor patrimonial de los paisajes culturales, el Ayuntamiento de Elche y la *Generalitat Valenciana* inician, allá por 1996, los trámites para que el palmeral de Elche sea declarado Patrimonio de la Humanidad. En 1998 el Ministerio de Cultura selecciona de entre todas las propuestas presentadas por las Comunidades Autónomas el palmeral de El-

che, la ciudad de San Cristóbal de la Laguna (Santa Cruz de Tenerife) y la ciudad y yacimientos arqueológicos de Ibiza. Sin embargo, durante la celebración de la XXIII Convención de Patrimonio de la Humanidad, el organismo evaluador de la Unesco propuso algunas mejoras en la candidatura del palmeral, sobre todo respecto a la delimitación del bien propuesto, que por entonces incluía todos los huertos de palmeras del municipio. Solventadas estas deficiencias, el palmeral de Elche (los huertos que rodean la ciudad) fue declarado Patrimonio de la Humanidad en noviembre del año 2000. De esta manera, el palmeral se convertía en el primer espacio enteramente agrícola, o mejor dicho de origen agrícola, declarado Patrimonio de la Humanidad en España, y se unía a otros repartidos por todo el mundo, como «el cultivo de arroz en terrazas en las cordilleras de Filipinas», «el paisaje agrícola de la isla de Oland —en Suecia—» o más recientemente «la región vitivinícola del Alto Duero —en Portugal—».

El área declarada comprende los huertos incluidos en la antigua partida rural de *Horts i Molins* (el palmeral histórico), hoy absolutamente integrada en la ciudad. Como se puede ver en la FIG 18, entre los huertos declarados Patrimonio de la Humanidad hay huertos con identidad agrícola (en producción o no) y huertos transformados y ocupados, tanto por edificaciones privadas como por infraestructuras y dotaciones públicas —parques y jardines—. Cabe pensar que la UNESCO aprobó la inclusión de estos huertos en el área declarada, por compartir un origen común y constituir una unidad espacial con el resto del palmeral agrícola de la partida *Horts i Molins*, no tanto como reconocimiento a las políticas de «ordenación» del palmeral emprendidas por el Ayuntamiento de Elche desde 1950. Prueba de ello es que los criterios en los que se basa la declaración del palmeral sólo hacen mención a los valores históricos y culturales del sistema agrícola, valores que han desaparecido por completo de algunos huertos incluidos en el área distinguida por la UNESCO. El Palmeral de Elche cumplía dos de los seis criterios de selección establecidos en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial; concretamente los números (ii) y (v) del apartado de bienes culturales, que son los siguientes:

- ii. Ser la manifestación de un intercambio considerable de valores humanos duran-

te un determinado periodo o en un área cultural específica, en el desarrollo de la arquitectura, las artes monumentales, la planificación urbana o el diseño paisajístico. Según la Unesco *«los palmerales de Elche constituyen un ejemplo remarcable de transmisión de un paisaje típico de una cultura de un continente a otro, en este caso de África a Europa»*.

- v. Constituir un ejemplo sobresaliente de hábitat o establecimiento humano tradicional o del uso de la tierra, que sea representativo de una cultura o de culturas, especialmente si se han vuelto vulnerables por efectos de cambios irreversibles. Según la Unesco *«el palmeral es un rasgo característico del paisaje de África del Norte importado a Europa tras la ocupación árabe de gran parte de la península ibérica y que ha sobrevivido hasta hoy. El antiguo sistema de regadío, que se encuentra todavía en funcionamiento, posee un particular interés»*.

La Unesco también valoró positivamente el plan de protección del palmeral propuesto por el Ayuntamiento y la *Generalitat Valenciana*, entre cuyas medidas más destacadas se encontraba la delimitación de una zona de «seguridad» en torno al Bien declarado Patrimonio de la Humanidad. Esta zona también incluye, por una parte, un área, mayoritariamente edificada, de unos 250 metros de ancho alrededor del palmeral, donde en teoría no se va a poder realizar ningún tipo de actuación que perjudique o ponga en peligro la integridad de las palmeras, y, por otra, el casco histórico completo, que está estrechamente unido al devenir de los huertos de palmeras desde su fundación. Se trata de una propuesta acertada, sobre todo si sirve para evitar el encerramiento que sufre el palmeral en algunos sectores de la ciudad, por la sustitución de las casas tradicionales de planta baja por edificios altos, al constituir los huertos de palmeras un escenario paisajístico y de contemplación de valor creciente.

Aunque la inclusión de un Bien en la Lista de Patrimonio Mundial tiene un alto valor simbólico y obliga a los Estados que lo representan a proponer medidas de gestión y protección, la trascendencia real de este reconocimiento suele ser escasa. La UNESCO no participa directamente en la gestión de los Bienes declarados ni proporciona recursos (humanos, técnicos o económicos) para el mantenimiento del Patrimonio

de la Humanidad, salvo que esté en serio peligro de desaparición y los estados «propietarios» no puedan hacer frente a su recuperación. Tan sólo se compromete a promocionar el Patrimonio de la Humanidad, a través de publicaciones especializadas y de programas de enseñanza y educación, y a constituir un foro de cooperación internacional sobre la conservación del patrimonio cultural y natural. En realidad, lo que verdaderamente pretenden los grupos públicos y privados interesados en lograr esta distinción es aprovechar la difusión y el reconocimiento social que reciben los bienes declarados Patrimonio de la Humanidad para lograr con más facilidad subvenciones y ayudas económicas para su conservación y mantenimiento, y sentar las bases para lanzar, consolidar o recualificar, según los casos, la actividad turística.

Sin duda, el objetivo principal suele ser el desarrollo del turismo. Esto es especialmente palpable en los casos en los que el bien declarado no tiene un reconocimiento ni una popularidad manifiesta antes de integrar la lista de la UNESCO. En estos casos, la propia acción de declaración es la principal responsable de que se conviertan en lugares preferentes para la práctica turística. En ello tiene mucho que ver la publicidad gratuita que los medios de comunicación hacen de los bienes Patrimonio de la Humanidad, sobre todo inmediatamente después de la declaración, aunque la importancia creciente de esta distinción les garantiza una difusión más o menos permanente, a través de las revistas especializadas en turismo y de la propia labor divulgativa desarrollada por la UNESCO. Tampoco debemos de olvidar que la marca Patrimonio de la Humanidad, que se ha incorporado incluso a las denominaciones de origen turístico, se utiliza cada vez con más éxito en la divulgación de estos bienes. La razón es clara, en un momento de valoración creciente del patrimonio cultural por parte de la demanda turística, la marca Patrimonio de la Humanidad da ciertas garantías de calidad y autenticidad respecto a los bienes declarados. Además, su significado es conocido por un número cada vez mayor de personas.

Publicidad gratuita y marca inciden directamente en la llegada de visitantes a los lugares Patrimonio de la Humanidad. En Elche, por ejemplo, el número de consultas a la Oficina de Turismo se triplicó en el primer *punteo* después de la declaración del palmeral y aumentó un 55% durante las fiestas de Semana

Santa, cinco meses después del reconocimiento de la UNESCO<sup>15</sup>. Sin embargo, ese aumento de visitantes puede verse reducido a un fenómeno pasajero, si la declaración no va acompañada de otras medidas que sirvan para crear un producto turístico de calidad, basado en el enorme atractivo diferencial que un Patrimonio de la Humanidad puede y debe conferir al destino donde se radica.

### 3.1. La función turística del palmeral histórico de Elche

El palmeral de Elche, debido a su singularidad en el contexto europeo, siempre ha tenido una cierta capacidad de atracción de visitantes, sobre todo cuando en los años 40 del siglo XX se transforma el *Hort del Cura* en un jardín acondicionado para recibir visitas. A partir de ese momento, y coincidiendo con el *boom* turístico que experimentó la costa alicantina en las décadas de 1960 y 1970, el *Hort del Cura* y más tarde el Parque Municipal comenzaron a consolidarse como lugares de visita típica para los veraneantes y turistas que se alojaban en el litoral. Se trataba de visitas de un día, en muchos casos organizadas por los *tour*-operadores que trabajaban en Benidorm, que fueron los primeros en incorporar estos dos enclaves ilicitanos en la oferta de ocio del turismo de sol y playa. Por el contrario, las repercusiones económicas de esta actividad en Elche eran escasas y la imagen que trascendía del palmeral ilicitano estaba absolutamente alejada de la realidad histórico-cultural y funcional de los huertos de palmeras.

La reciente declaración del palmeral como Patrimonio de la Humanidad ha situado el turismo como un sector estratégico para la ciudad. En este nuevo contexto, el palmeral histórico es considerado como la pieza clave para hacer de Elche un destino de turismo urbano basado en una oferta cultural y de ocio de calidad. Lo que todavía no está claro es la manera de actuar en los huertos de palmeras para potenciar sus valores turísticos. Los visitantes que llegan a la ciudad atraídos por el palmeral siguen acudiendo básicamente al Huerto del Cura y al Parque Municipal, aunque el Ayuntamiento está intentando añadir a la escueta lista de huertos visitables

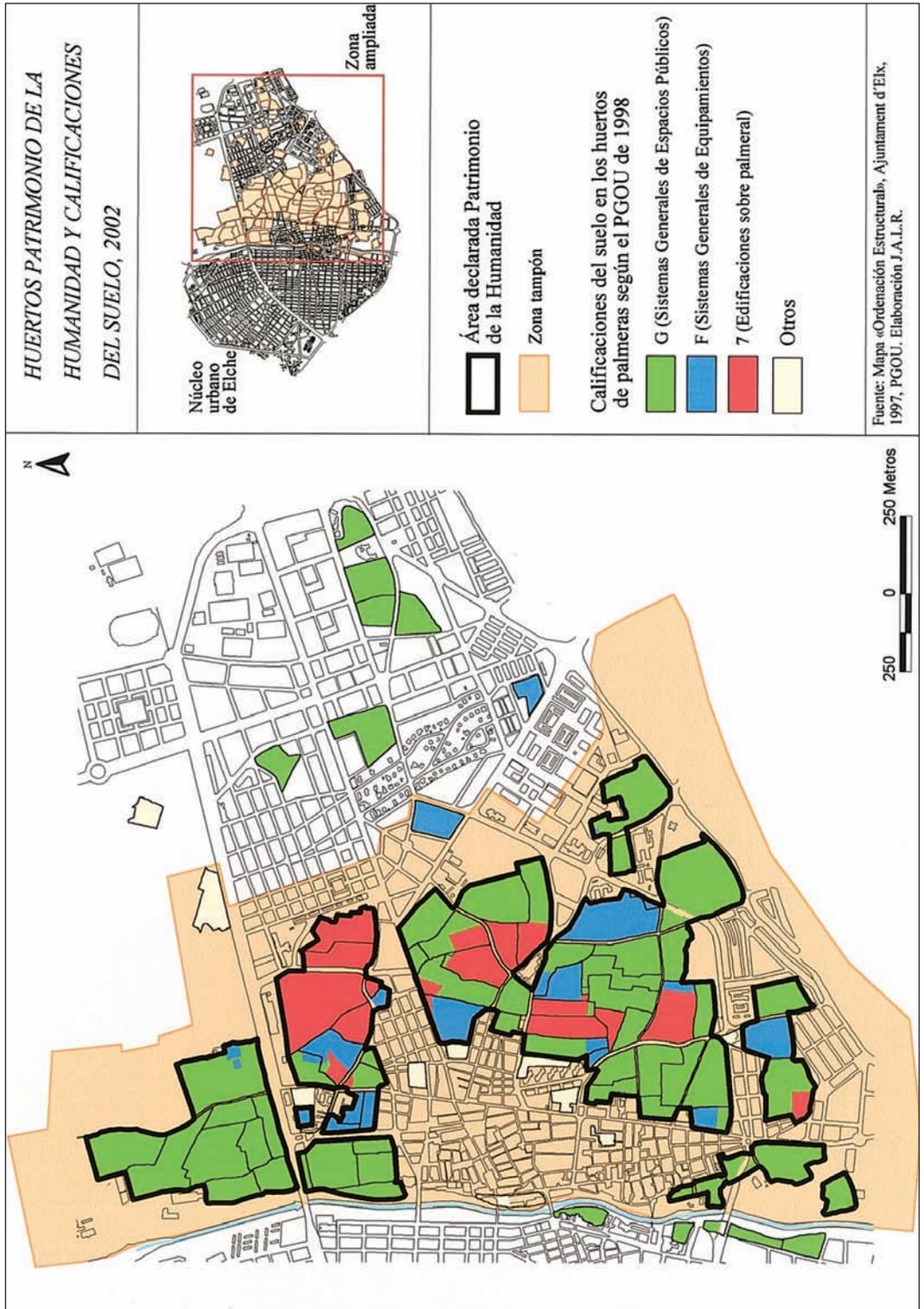
y con cierto «potencial» turístico, los nuevos parques nacidos de la política municipal de apertura de huertos emprendida a partir de 1996. Sin embargo, la difusión del palmeral de Elche a través exclusivamente de los huertos transformados no ayuda en absoluto a realzar los valores premiados por la Unesco, ni, por lo tanto, a singularizar Elche como un destino con recursos culturales de gran atracción para la demanda turística actual.

Conviene recordar que en la nueva era del turismo los recursos culturales y patrimoniales tienen un interés creciente, como así se desprende del aumento del turismo europeo de ciudades y cultura y de las previsiones de la Organización Mundial del Turismo, que basa el crecimiento de esta actividad en los próximos 25 años en tres pilares: el contacto humano, la sostenibilidad natural y la *búsqueda de la autenticidad cultural* (MARCHENA, 1999: 15). Desde este punto de vista, los paisajes rurales y los sistemas agrícolas tradicionales, además de nuevo patrimonio cultural, se han convertido en recursos turísticos de primera magnitud y, por lo tanto, en bienes productivos dentro de la actividad turística. En este contexto, aprovechar los escasos huertos de palmeras con identidad agrícola que todavía quedan en la ciudad de Elche para transformarlos en parques urbanos con bancos y farolas, constituye una agresión de primer orden al patrimonio cultural, pero también la pérdida de un recurso económico insustituible y de un elemento de enorme atractivo diferencial en el mercado turístico.

Como es sabido, una actividad turística bien planificada y desarrollada puede actuar como elemento inductor de la recuperación y la conservación del patrimonio cultural con «valor turístico», como ocurre con el palmeral de Elche. El reto, por lo tanto, es aprovechar el turismo para implementar las medidas adecuadas a través de las cuales mantener el palmeral histórico con su impronta agrícola y su autenticidad cultural intacta. Ciertamente es una tarea compleja, ya que se trata de un sistema agrícola situado dentro de una ciudad de tamaño medio-grande y que además no puede ser mantenido en términos de rentabilidad agrícola. No obstante, podemos apuntar algunos criterios de actuación que, desde nuestro punto de vista, deberían ser tenidos en cuenta:

- Fomentar la recuperación y la reutilización del patrimonio arquitectónico de

<sup>15</sup> *Diario La Verdad*, miércoles 18 de abril de 2001.



**FIG. 18. Huertos patrimonio de la humanidad y calificaciones del suelo. 2002**

Fuente: Mapa «Ordenación Estructural», Ajuntament d'Elx, 1997, PGOU. Elaboración J.A.L.R.

los huertos de palmeras —las viviendas tradicionales— para localizar infraestructuras o servicios de bajo impacto ambiental (restaurantes, exposiciones, comercio, etc.).

- Situar las grandes infraestructuras turísticas (hoteles, campings, etc.) que se prevean construir, en los huertos privados que ya han sufrido un alto grado de transformación (nunca en los huertos con identidad agrícola), así como en las parcelas vacías contiguas a los huertos de palmeras, siempre y cuando estas infraestructuras no obstaculicen la visión que sobre los huertos se tiene desde la ciudad.
- Preservar los huertos con identidad agrícola para proyectos singulares que puedan integrarse en el espacio agrícola, sin dañar su imagen ni sus elementos característicos. El desarrollo de la actividad turística debe estar condicionada por el mantenimiento y el fomento del patrimonio sin impactos nocivos ni banalización del uso público de dicho patrimonio (MARCHENA, 1999: 19).
- Evitar el exceso de explotación turística del palmeral histórico de Elche (no reducirlo a una simple oferta turística). Reservar huertos agrícolas para desarrollar otros usos y actividades: la educación ambiental, la simple contemplación paisajística, la agricultura con fines sociales, etc. Y hacer posible que aquellos huertos donde todavía viven agricultores puedan seguir siendo ocupados y trabajados como hasta ahora.
- Lograr una gestión turística del palmeral basada en estrategias cualitativas, que partan de la conservación y del cuidado de los huertos de palmeras como premisa primera y fundamental.
- Fomentar una imagen turística del palmeral (y de la ciudad) acorde con la imagen representativa y originaria del bien declarado Patrimonio de la Humanidad.

#### 4. CONCLUSIONES

A pesar del cambio de valoración que la sociedad ha otorgado a las áreas agrícolas tradicionales, que han pasado de meros espacios económicos a bienes patrimoniales con funciones (culturales, turísticas, educativas, so-

ciales, etc.) que exceden el ámbito de la producción agraria, las huertas urbanas y periurbanas continúan sufriendo la presión de la dinámica expansiva de las ciudades. En la mayoría de casos, como ocurre en las huertas históricas de Valencia o Murcia, con consecuencias nefastas, al desaparecer cientos de hectáreas de regadío bajo los edificios y las carreteras. Los huertos de palmeras de Elche pueden ser vistos desde fuera como una bonita excepción, pero en realidad su historia reciente está jalonada de agresiones y transformaciones, muchas veces realizadas con el beneplácito de las administraciones públicas y al amparo de leyes creadas para respaldarlas legalmente. Así, en los últimos cien años los huertos de palmeras han dado paso a chalets de lujo, colegios, pistas deportivas, parques, etc. Ciertamente en muchos casos han sobrevivido las palmeras, y quizás eso ha sido suficiente para la mayoría de la población de Elche. Sin embargo, se ha perdido y se está perdiendo lo verdaderamente valioso, el complejo y rico sistema agrícola, las estructuras, las acequias, las viviendas, etc. —al fin y al cabo las palmeras se pueden recuperar—.

La reciente declaración del palmeral como Patrimonio de la Humanidad debe servir fundamentalmente para concienciar a las autoridades públicas que sólo la conservación integral de los huertos permitirá que puedan ser legados a las generaciones futuras como lo que son, como espacios agrícolas de incalculable valor. Para ello se debe de terminar de redactar un nuevo Plan Especial que aporte ideas sobre qué hacer y cómo actuar en los huertos de palmeras, siempre respetando sus rasgos característicos, que en la actualidad están absolutamente desprotegidos. Es posible que el palmeral histórico ya nunca se pueda mantener por su rentabilidad agrícola, y eso es una gran pérdida desde el punto de vista cultural, histórico y antropológico, pero al menos podemos otorgarle nuevas funciones, que sirvan para ayudar a conservarlo como un «documento» vivo que nos puede acercar a una cultura o unas formas de vida desaparecidas. Sin duda el turismo es una de esas actividades con capacidad para salvaguardar el patrimonio —también para acabar con él—, siempre que sea desarrollado bajo concepciones respetuosas con el medio natural y cultural.

El hecho de que el mayor atractivo turístico de la ciudad, el elemento a partir del cual se puede construir y definir el producto turís-

tico de Elche, sea un espacio de origen e identidad agrícola, no debe en ningún caso representar una carga, al contrario, debe ser visto como una potencialidad, como una enorme ventaja respecto a otros destinos urbanos. Ciudades como Barcelona, Madrid, Sevilla, Valencia o Granada tienen parques y jardines

botánicos igual o más famosos que el Huerto del Cura o el Parque Municipal de Elche. Sin embargo, ninguna de estas ciudades puede presumir de contar en el corazón de la ciudad, con un espacio agrícola con la calidad estética, el valor patrimonial y la historia de los huertos de palmeras de Elche.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOSQUE SENDRA, J. (1995): «Patrimonio turístico e identidad cultural. El Patrimonio de la Humanidad», *Polígonos*, nº 5, pp. 173-180.
- CRUZ OROZCO, J. (2001): «La revalorización de los recursos naturales y patrimoniales en el medio rural valenciano», en MARTÍNEZ PUCHE, A. (Coord.) *El desarrollo rural / local integrado y el papel de los poderes locales*, pp. 309-331, Universidad de Alicante, FEVES, Alicante.
- FORONDA ROBLES, C. (1999): «El paisaje, denominación de origen turístico», en *El territorio y su imagen, Actas del XVI Congreso de Geógrafos Españoles*, AGE y Universidad de Málaga, Málaga, pp. 461-470.
- GÓMEZ BENITO, C. & F FOURNEAU, (coord.) (1988): *Jornadas Franco-Españolas sobre agricultura periurbana*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 542 pp.
- GOZÁLVEZ PÉREZ, V. (1974): «La *centuriatio* de Ilici», en: LÓPEZ GÓMEZ, A. y ROSSELLÓ VERGER, V. (dirs) *Estudios sobre centuriaciones romanas en España*, pp. 101-113, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- (1976): *La ciudad de Elche. Estudio geográfico*, Universidad de Valencia, Departamento de Geografía, Valencia, 290 pp. + 8 láms. f.t.
- (1977): *El Bajo Vinalopó. Geografía agraria*, Universidad de Valencia, Departamento de Geografía, Valencia, 270 pp.+ 8 láms. f.t.
- LARROSA ROCAMORA, J. A. (2000): *Atlas demográfico y social de la ciudad de Elche*, Universidad de Alicante, Ayuntamiento de Elche, Alicante, 286 pp.
- JAÉN I URBAN, G. (1989): *Guía de la arquitectura y el urbanismo de la ciudad de Elche*, COACV, Generalitat Valenciana, Ayuntamiento de Elche, Elche, 405 pp.
- (1994): *Les palmeres del migjorn valencià*, Consell Valencià de Cultura, Generalitat Valenciana, València, 68 pp.
- MARCHENA GÓMEZ, M. J. (2000): «Patrimonio y Ciudad: nuevos escenarios de promoción y gestión del turismo urbano europeo», en: *Actas Turismo y Ciudad, IV Coloquio de Geografía Urbana y VI Coloquio de Geografía de Turismo, Ocio y Recreación*, pp. 15-28, Asociación de Geógrafos Españoles, Ayuntamiento de Las Palmas, Las Palmas.
- MEDINA CORRECHER, E. (1998): *El Palmeral de Elche. Tutela jurídica y perspectiva urbanística como zona verde y espacio protegido en el planeamiento municipal*, Instituto de Cultura «Juan Gil-Albert», Diputación de Alicante, Alicante, 236 pp.
- MONCLÚS, F. J. (ed.): *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona, 223 pp.
- ORTIZ MAYORDOMO, C. & L. GRACIA I VICENTE, (2000): *Análisis paisajístico del palmeral de Elche. Un agrosistema milenario monumental*, Interlibro, Elche, 116 pp.
- SEVILLA JIMÉNEZ, M. (1985): *Crecimiento y urbanización. Elche 1960-1980*, Universidad de Alicante, Ayuntamiento de Elche, Valencia, 418 pp.
- VVAA, (2000): *Turismo cultural. El patrimonio cultural como fuente de riqueza*, Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León, Madrid, 383 pp.
- VVAA, (1979): *L'Agriculture dans l'aménagement des aires péri-urbaines*, Organisation de coopération et de développement économiques, París, 879 pp.

## ABREVIATURAS

- ICOMOS: Consejo Internacional de Monumentos y Sitios.
- IRYDA: Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario
- PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.
- SIG: Sistema de Información Geográfica.
- UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Investigación realizada dentro del proyecto «Políticas y mutaciones urbanas y periurbanas: estudios comparativos en Francia y España mediterráneas», HF 1999-0109. Ministerio de Educación y Cultura.

## Abstracts

Versión inglesa por John Pownall

### City Limits: a thing Unimaginable?

ROCA CLADERA J.

The author seeing this age as that in which the city has wound feelers round every last inch of Territory and to have justly earned itself the title of the diffuse city asks himself if it still be possible at all to define, recognise or even trace the old idea of what a city was, the urbanising process in spite having erased the traditional distinctions between, town and country, city centre and suburbs, metropolitan and non-metropolitan space. The paper questions the very possibility of comprehending the City Unlimited's being spatially understood in its borderlessness, wonders alike at how an urban or metropolitan area without edges could be circumscribed.

The author, whose seemingly hopeful standpoint as to all this and this even at the cost of abandoning traditional and time honoured ideas concepts of the urban fact, is led to conclude that the epistemological uncertainty it breeds beggars all knowledge of both City and Territory.

### An overview of urban growth: recent contributions by economics to the question

GONZALEZ F. & M.A. ORTEGA

The paper attempts a present day appraisal of the urban economic question so that it might then explain the tendency for population and economic activity to crowd into major urban centres. To explain such drives towards agglomeration along with the slowing down of the spread of the great cities, a synthesis is here essayed of established and novel theory, the effects of both market pressure and local government in its multiple manifestations being ever borne in mind the while. With the same end in view, a summary is given of empirical research into the question undertaken over the last decade, attention being here drawn to a tendency to understand the phenomenon of agglomeration in terms of the effects of external dynamic economics and available workforce resources available in the cities at a given time under study.

The reviewing of the issue and research on the same is held to lead to the conclusion that there is still a long way to go before an explicative model could be offered for urban growth and a need is seen to complement that undertaken to date with material drawn from other disciplines such as History and Sociology. In the same vein, it is here thought advisable that studies should be made as to the characteristics of the urban growth of any given centre that these might be offered to local government as this would be of great assistance to this when it came to taking measures provoked by the phenomenon.

## Compromise and local development its applications in Valencian local affairs

GALLEGO J. R. & J. NÁCHER

The paper finds that which has been written on local development policy (LDP) is singularly inattentive to creativity as within public policy and to the time and trouble devoted to the field by those involved in it. Faced with this shortfall, the paper seeks to evoke two sorts of commitment or compromise, the first being a Constitutive compromise or that necessary at the very beginning for the setting up and on course of any LDP and which requires some sort or other of formal, institutional agreement as between any group of private and public sector parties to the same if only as to the call for said LDP whereas the second sort could be said to be a Development Compromise and this is here thought to be partial, non-formal and the upshot of given, concrete local development action (CLDA) Research into LDP experiences in six towns of the Valencia Autonomous Region Spain during the years 1992/3 through to 1999 backed by interviews targeted on local policy makers as the leading lights in inter-relation webs are said to show that there were development commitments that grew out of CLDA that showed a depth similar to that usually only found in constitutive commitment and that this owed much to a partnership factor as this ever implies previous agreement and pre-planning notwithstanding the fact that its true effectiveness must depend upon an emergent commitment-cum-compromise during the course of LDP.

## The implanting of European directives within national traditions.

The Seveso Directive's being put into effect in France

DUCHENE F.

The author maintains that there is a tendency to consider Europe as a bureaucratic entity working within its own spheres rather than a political body. It is then argued that any close observation of the putting into effect of a precise directive such as Seveso 1 (and then 2) will reveal a great deal of diversity as between the member nations of the EEC. A nice study of the case of France here using to this a precise example in all its proper detail is used to show just how the Seveso directive no sooner was it admitted into French Legislation underwent a manner of Gallic transplanting to thus avoid any harm to or commotion within the history and habitual practices of that nation. This taking into custom is shown to be in line with similar reactions to the directive observed in Holland where yet again a nation with a long tradition of battling the elements made the directive one of her own. The author thus feels free to speak of the social rather than the flatly administrative character behind the drawing up of directives like these and the part to be played by the territory in question when it comes to their being put into effect.

## The administering of urbanistic phenomena in Chile

The Shared Overall Background to Private and Public Sector Management

GAETE H.

The paper seeks to set forth the basic elements to any urban phenomenon that would allow us to understand the framework within which both public and private initiatives within this field are carried out, the latter through institutions, legislation and the instruments proper to these.

It is felt that any administering of these phenomena calls for an awareness of the concepts 'city' and 'development', along with those relations that exist as between the State and the overall framework of regulations within which it must govern both, public and private activity in the sector, the administrative structure for urban development, the part played by policy for this sector, town and country planning as such and its proper instruments and all such who might have the managing of municipal projects and works. The paper divides up into a first part headed *Concepts to Urbanistic Theory* in which the city is understood in terms of its private or public administering, this followed by a second, *Development, Administration, and City Planning* in which the theme of the part to be played by the State and its organizing structure and how the way it carries out its planning serves it as a tool with which to shape and regulate urban development is given consideration. A third, *Development Policy* explains the purpose of this and the way it is brought into line with legal procedure and established operative ways and means. A fourth, *Planning Instruments, Building Projects and The Carrying Through of Municipal Works* concerns itself with the part played by these three at various levels of putting things into effect while the last and fifth, *Conclusions and Recommendations*, is quite simply concerned with these.

## Costing the risk of forest fires in Spain

RIERA P. & J. MOGAS

The paper comments that while the risk of forest fires has been considered by various disciplines, there has been precious little looking into its economic cost to date to then set about remedying this with an economic analysis of the major issues and problems proper to the question, said analysis giving us results that might serve to evaluate the cost consequences of cutting back the risk of forest fires in Catalonia.

## The Palm Groves Complex of the Elche 'Palmeral de Elche'

Recent evolution and turistic purpose of these after their being declared Human Heritage Assets

LARROSA J.A.

### 'Palmeral de Elche'

The author writes of the Palm Groves Complex of Elche, an area of cultivation dating back to Arab times in the heart of a city of 160,000 inhabitants that has miraculously survived despite a constant loss of its market validity since the early XIC Century. The city and this its agricultural complex have not been happy with each other in this time especially as the palm groves stand upon the 'natural' area of urban spread of the city. Their being declared a Human Heritage Asset in 2000 is here hoped to mark the beginning of a new life for the groves. The article makes a close examination of the processes, causes and consequences of the disappearance, altering of parts of the original grove complex and of its being taken over to serve as a source of residential, industrial and public services ground space, using a series of thematic maps to show up the varying levels of aggression that the groves have suffered. The paper is rounded off with an appeal for measures to conserve the groves complex in its full agricultural character and suggests that tourism could play an important part in making this possible.

# Vivienda. La expansión persistió en 2002

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Económicas y Vocal del Consejo Superior de Estadística

*«Los precios de las viviendas rara vez están fuera de los titulares de las noticias en el Reino Unido y continúan siendo una obsesión nacional. Sin embargo, tratándose de un activo tan importante en las inversiones de los hogares, lamentablemente, los estándares del análisis económico resultan frecuentemente pobres, ignorándose la teoría económica más básica y la evidencia empírica.»*

*Geoff MEEN, "Can house prices remain so high?",  
Economic Outlook  
enero, 2003.*

## I. INTRODUCCIÓN

El crecimiento de la economía española se desaceleró en 2002, descendiendo el ritmo de crecimiento del PIB desde el 2,7% de 2001 hasta el 2%. La desaceleración del consumo privado, la aportación neta negativa al crecimiento por parte del resto del mundo, y el nuevo descenso de la inversión en bienes de equipo fueron los responsables más destacados de dicha desaceleración. La construcción volvió a ser el componente más dinámico de la demanda, impulsada sobre todo por la inversión en vivienda. Las iniciaciones de viviendas tomaron un nuevo impulso en 2002, uniéndose el mismo a la importante obra

en curso procedente de iniciaciones de años precedentes. Los precios de las viviendas aceleraron el crecimiento en 2002, especialmente en las zonas más urbanas, perdiendo fuerza dicho aumento en las autonomías con mayor peso del turismo en su actividad. El nuevo Plan Cuatrienal de Vivienda 2002-2005 empezó generando más expectativas de nuevas VPO que iniciaciones efectivas de dicho tipo de vivienda. El problema de la difícil accesibilidad a la vivienda se acentuó en 2002, conservando el subsector motor de la economía el carácter de subsector-problema por lo difícil del acceso a la vivienda para los hogares de nueva creación. La incertidumbre económica general del comienzo del año 2003 no

dejará de ejercer una clara influencia sobre el mercado inmobiliario en España en este año.

## **2. SITUACIÓN ECONÓMICA GENERAL. SE ACUMULA LA INCERTIDUMBRE**

2002 fue el segundo de los dos años de desaceleración económica que sucedieron al proceso de elevada expansión de la inversión en equipamiento asociado con la introducción de las nuevas tecnologías. Dicho proceso se desarrolló en la segunda mitad de la década de los años noventa y finalizó en 2000, apareciendo el brusco cambio de signo de las cotizaciones en los mercados bursátiles como el símbolo de la nueva etapa de la coyuntura mundial. La desaceleración resultó ser mas acusada en la Unión Europea que en Estados Unidos, país este último en el que, con un perfil irregular en su evolución trimestral, el PIB llegó a crecer en 2002 en un 2,4%, mientras que no superó el 0,8% en el conjunto de países de la Zona Euro.

La desaceleración económica de 2001-2002 estuvo estrechamente asociada en la economía mundial con el descenso de los beneficios empresariales, lo que originó descensos importantes de la inversión productiva en los países de la OCDE en dicho periodo. Las políticas económicas han tenido un claro perfil anticíclico en la etapa citada, destacando en especial el carácter particularmente expansivo de la política monetaria desarrollada, en la que los tipos de interés se han reducido abruptamente por parte de las autoridades monetarias en Estados Unidos y en Europa. Los nuevos tipos de interés alcanzados en 2002 son los más bajos en cuarenta años, situándose en Estados Unidos el tipo de intervención en el 1,25% desde noviembre de 2002 y en la Zona Euro en el 2,75% desde diciembre del mismo año.

A lo largo de 2002 han alternado los periodos de euforia, a la vista de una posible recuperación, con los de notable pesimismo, provocados por la escasa profundidad de los indicios de mayor crecimiento. A pesar del mayor crecimiento registrado en dicho año respecto de 2001 por parte de la economía norteamericana, el perfil coyuntural de

Europa Occidental se ha caracterizado por una mediocre evolución del crecimiento de la actividad productiva, en la que el segundo semestre del año tuvo un perfil algo más dinámico que durante los primeros meses del año. El perfil irregular de la evolución de las Bolsas de Valores y los nuevos descensos registrados por los correspondientes índices de cotización en 2002 reflejan en especial la presencia de un clima económico cargado de incertidumbres.

Los menores tipos de interés podían favorecer, en principio, la recuperación de la inversión productiva. Sin embargo, los retrocesos de los mercados de renta variable pueden reflejar un encarecimiento implícito de los costes del capital para las empresas. Las entidades de crédito han mantenido asimismo políticas más selectivas que en el inmediato pasado en materia de asunción de nuevos riesgos, en especial respecto de la inversión en capital fijo no residencial, actuación que no ha facilitado la recuperación de la citada inversión. La inminencia de una posible guerra con Irak no ha ayudado tampoco a la recuperación. Dicha situación ha acrecentado las incertidumbres en materia de aumento de cualquier tipo de riesgo empresarial. La incertidumbre citada, que se ve reforzada por el momentáneo repunte de los precios del petróleo ante una posible situación de guerra, se puede hacer mas profunda si se llegase a advertir que la guerra en cuestión es el primer paso en lo que se refiere a una posible intención de Estados Unidos de proceder a modificar todo el contexto político del área en la que se concentra una parte importante de la producción mundial de crudo de petróleo.

La política económica norteamericana reciente se caracteriza por la introducción de profundas reducciones en la fiscalidad relativa a los resultados empresariales. Dichas reducciones de impuestos, unidas al mayor gasto publico de carácter militar, han llevado al déficit público de dicho país a niveles del 3% del PIB, déficit este que se ha visto acompañado por un nuevo aumento del déficit corriente de balanza de pagos, que ha llegado a ser del 5% del PIB en 2002. Los mayores déficit públicos pueden provocar aumentos de los tipos de interés a largo plazo, puesto que la demanda de financiación procedente de

**FIG. 1. España-Zona Euro. Principales macromagnitudes  
Tasas interanuales de crecimiento. Precios constantes**

	2001	2002	2003
<b>ESPAÑA</b>			
<b>1. PIB, precios mercado</b>	<b>2,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,5</b>
2. Consumo Privado	2,5	1,9	2,6
3. Consumo Público	3,1	3,8	2,7
4. Formación Bruta de Capital fijo	3,2	1,4	3,2
<b>5. Demanda Interna</b>	<b>2,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,8</b>
6. Exportaciones	3,4	1,4	5,5
7. Importaciones	3,5	2,2	6,1
8. Empleo. Ocupados	3,7	2,0	2,0
9. Índice de Precios de Consumo	2,8	3,6	3,3
10. Balanza de Pagos. Cuenta Corriente (% PIB) (**)	-2,6	-2,2	-2,5
<b>ZONA EURO</b>			
I PIB , precios de mercado	1,5	0,9	1,6
II Consumo privado	1,9	0,6	1,6
III Consumo público	1,9	1,9	1,2
IV FBC Fijo	-0,4	-2,4	0,9
<b>V Demanda Interna</b>	<b>0,9</b>	<b>0,1</b>	<b>1,4</b>
VI Exportaciones	3,0	0,5	4,0
VI Importaciones	1,5	-1,1	4,3
VII Empleo. Ocupados	1,5	0,4	0,5
VIII Índice de precios de consumo	2,5	2,2	1,8
IX Balanza de Pagos. Cuenta Corriente (% PIB)	0,2	0,9	0,9

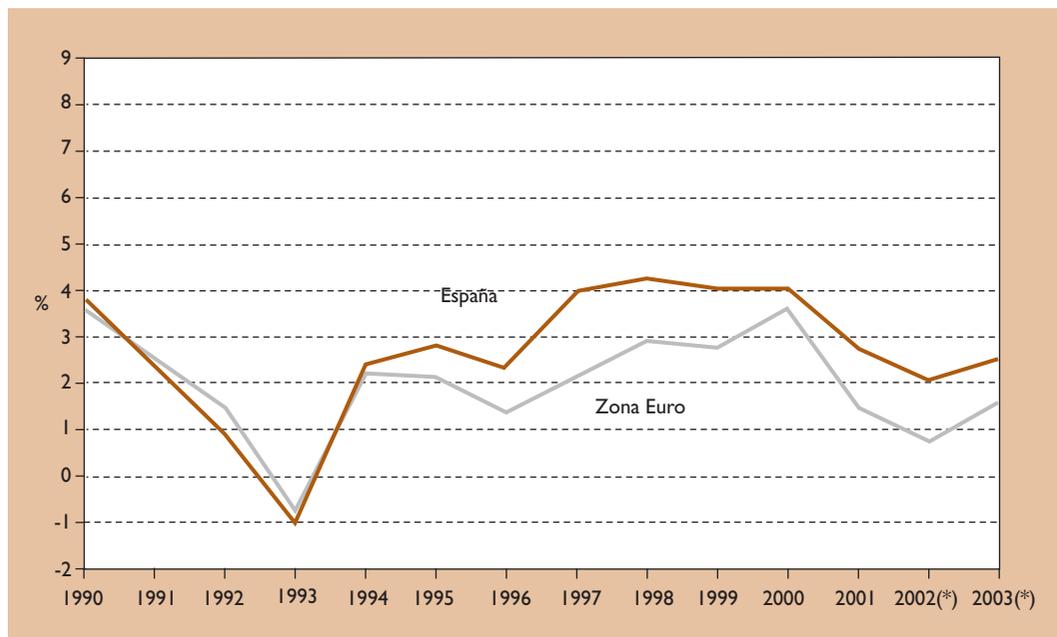
Nota: Las previsiones 2002-2003 de los principales agregados macroeconómicos de la Zona Euro proceden del BCE (Boletín Mensual , diciembre 2002) y representan el punto medio del intervalo previsto por dicha entidad.

Fuente: INE, OCDE, Banco de España y BCE.

los gobiernos aumenta la demanda de crédito y las mayores expectativas inflacionistas que dicha situación provoca estimulan, asimismo, el aumento de dichos tipos de interés. Unos tipos de interés a largo plazo significativamente mas elevados que los actuales afectarían a las palancas básicas del crecimiento mas reciente, que han sido el consumo privado y la construcción residencial.

La economía española ha crecido en 2002 en un 2%, por debajo del 2,7% de 2001 y un punto por encima del conjunto de países miembros de la Zona Euro (FIGS. 1 y 2). En la desaceleración del

crecimiento han influido, entre otros factores, el retroceso de la inversión productiva (-4,1% fue el descenso de la inversión en bienes de equipo), el menor empuje del consumo privado (1,9%) y la ausencia de impulso a la recuperación desde el lado de las exportaciones netas, cuya aportación resultó ser de tres décimas de punto negativas en 2002. La construcción aumentó en un 4,5% (5,8% en 2001). La persistencia de un crecimiento importante en la construcción de viviendas, en parte derivado de las iniciaciones de años anteriores y también de la propia reactivación de dichas iniciaciones de



**FIG. 2. Economía española y Zona Euro. Crecimiento real del PIB.**

(\*) Previsión

Fuente: OCDE.

viviendas en 2002, explicó el muy distinto comportamiento de la inversión en capital fijo en España respecto de la Zona Euro, en la que la vivienda ha evolucionado en los últimos años de forma bastante menos dinámica respecto de como lo está haciendo en España.

Las previsiones de la OCDE, Comisión Europea, FMI y gobierno apuntan hacia la presencia de un ritmo mayor de crecimiento de la economía española en 2003, en el entorno del 2,5%, impulsada por una recuperación del consumo privado y de la inversión productiva, lo que llevaría a un comportamiento más dinámico de la formación bruta de capital fijo. Las previsiones del BCE sobre la evolución de la Zona Euro, recogidas en el Boletín Mensual de dicha institución de diciembre de 2002, reducen la previsión de aumento del PIB para 2003 en dicha área a un 1,6%, previsión que aparece sensiblemente afectada por las incertidumbres asociadas con las perspectivas de la guerra de Irak y en las que la aportación del resto del mundo apenas ayudaría a conseguir un

mayor ritmo de crecimiento de la economía. La previsión de crecimiento de la economía española pueden verse afectadas a la baja como consecuencia del citado contexto «geopolítico» mundial.

El crecimiento del empleo en España dependerá en 2003 de la evolución cíclica de la economía, pareciendo difícil de lograr un aumento similar al de 2002 (2,0%), por lo que la tasa de desempleo media anual de este año estará ligeramente por encima de la del último trimestre de 2002 (11,45% de los activos). En el primer mes de 2003 ha persistido el aumento de los afiliados a la Seguridad Social, aunque existen dudas acerca del alcance real de este indicador, puesto que los continuos crecimientos que el mismo registra pueden reflejar más bien un comportamiento normalizador de situaciones respecto de la Seguridad Social que un verdadero indicador de la variación del empleo. La previsión de variación de esta última magnitud para 2003 en la Zona Euro es de un 0,5% (0,4% en 2002), lo que confirma el carácter poco optimista de las previsiones citadas del BCE.

**FIG. 3. Política de vivienda. Plan 2002-2005  
Programa 2002. Objetivos y ejecución**

Actuaciones	Objetivos 2002	Territorializados, 2002	Autorizado 17.12.2002	(*)
1.VV protegidas. Nueva construcción	50.159	40.127	34.885	69,60%
2.Adquisición VV. Existentes	7.056	5.645	4.204	59,60%
3. Rehabilitación protegida	38.700	30.960	30.813	79,60%
4. Urbanización suelo para VPO	18.843	15.074	6.557	34,80%
<b>Total actuaciones protegidas.</b>	<b>114.758</b>	<b>91.805</b>	<b>76.429</b>	<b>66,60%</b>

(\*) El nivel de ejecución se ha obtenido respecto de los objetivos globales del Programa 2002.  
El nivel de cobertura de los objetivos territorializados a 17.12.2002 era del 83,3%.

Fuente: M° de Fomento.

El índice de precios de consumo aumentó en España en 2002 en un 4% (diciembre/diciembre), lo que supuso un aumento medio del 3,6% en dicho año. Los grupos más destacados que crecieron por encima del índice general fueron los de alimentos no elaborados (7%), energía (5,7%), hostelería (5,8%), vestido-calzado (5,3%) y alquileres (4,3%). En 2002 se mantuvo el diferencial de inflación de España respecto de la Zona Euro (1,7 puntos porcentuales por encima en España). En esta última la energía fue el elemento más inflacionista y la alimentación desempeñó un papel más estabilizador en su comportamiento que en España. La moderación del crecimiento salarial está ayudando, no obstante, a mantener más moderada la tasa de inflación en España.

En cuanto al saldo de balanza de pagos de la economía española, en 2002 se ha reducido el alcance del déficit corriente en términos relativos (-2,0% del PIB), destacando la persistencia del superávit en la Zona Euro. Esto último revela la presencia en dicha área de una presencia especialmente elevada de las exportaciones de mercancías en el conjunto de su economía, situación que la hace más sensible que en el caso de España a las variaciones en la competitividad.

### 3. INFORMATIVA RECIENTE SOBRE VIVIENDA

Durante 2002 destacó, dentro de las normas que afectan al acceso a la vivienda,

la puesta en marcha del Plan Cuatrienal de Vivienda, 2002-2005, regulado por el RD 1/2002 (BOE de 12.1.2002). De las 442.348 actuaciones protegidas previstas en dicho Plan, correspondientes a 353.878 actuaciones territorializadas y convenidas con las autonomías (el 80% del total), en el primer año de vigencia del citado Plan se estableció el Programa 2002, que incluye un total de 114.758 actuaciones (91.805 territorializadas), y que ha implicado la firma de convenios entre el Ministerio de Fomento y las entidades de crédito por una cuantía de 3.804,6 millones de euros (632.033 millones de pesetas). El tipo de interés establecido para los créditos acogidos al Programa 2002 ha sido el 4,45%(TAE).

Hasta el 17.12.2002, el total de actuaciones autorizadas por el Ministerio citado fue de 76.429, el 66,6% de los objetivos previstos (83,3% de los territorializados). El grado de cumplimiento ha sido especialmente alto en materia de rehabilitaciones de viviendas (79,6%) y en viviendas protegidas de nueva construcción (69,6%) (FIG. 3). Por autonomías, destaca el alto grado de cobertura de los objetivos obtenido en 2002 por Andalucía y Valencia en materia de viviendas de nueva construcción, que es la actuación que requiere de un mayor volumen de financiación.

En 2002, con datos disponibles hasta septiembre, las viviendas protegidas iniciadas descendieron en un -40,3%, descenso que se concentró sobre todo en las viviendas de promoción pública y de

FIG. 4. Viviendas afectadas por la política de vivienda

	2000 Cifras absolutas	2001 Cifras absolutas	2002 Cifras absolutas (estimación) con datos hasta septiembre)	Variaciones	
				2001/2002	2002/2003
I. Viviendas iniciadas de protección oficial. Total	45.766	48.861	29.170	6,8	-40,3
I.1. VPO Promoción privada de Régimen General	36.779	39.363	23.815	7,0	-39,5
I.2. VPO Promoción pública	1.876	1.928	--	2,8	-100,0
I.3. VPO Régimen Especial	7.111	7.570	5.004	6,5	-33,9
2. V.V. Terminadas	52.853	52.782	39.270	-0,1	-25,6
3. V.V. Rehabilitadas. Calificaciones Definitivas	36.408	54.114	56.495	48,6	4,4
4. Adquisición de Vivienda Existente (Visados)	12.049	12.367	--	4,9	-42,5
5. Viviendas Financiadas. (*) (Objetivo)	44.848	56.544	57.215	26,0	
6. VPO iniciadas sobre total	8,6%	9,3%	5,2%	--	

(\*) Incluye las actuaciones protegidas correspondientes a Viviendas protegidas de nueva construcción y Adquisición de vivienda existente.

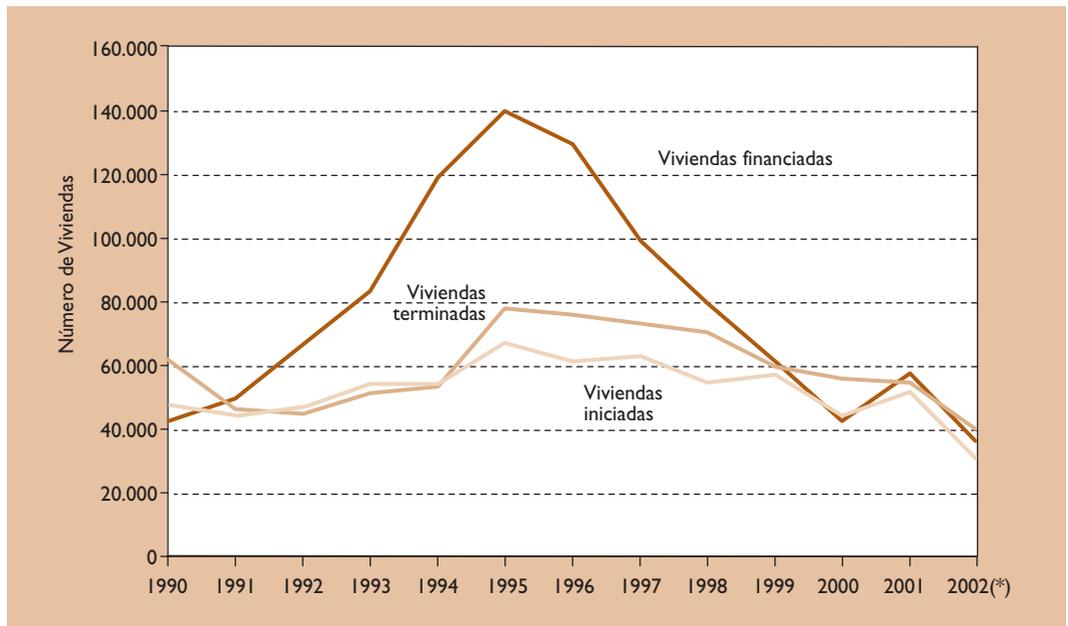
Fuente: M° de Fomento.

Régimen Especial. La puesta en marcha del nuevo Plan Cuatrienal en 2002 debió retrasar el inicio de nuevas viviendas de este tipo, aunque los visados de viviendas protegidas por parte de los Colegios de Arquitectos registraron un aumento significativo sobre el año anterior (15,3%), lo que permite anticipar una recuperación de este tipo de viviendas a partir de 2003, tras los bajos niveles de ejecución alcanzados en el reciente periodo de auge inmobiliario. (FIGS. 4 y 5). Las viviendas protegidas iniciadas en 2002, según los datos divulgados por el Ministerio de Fomento, supusieron hasta septiembre de dicho año solo el 5,2% del total de viviendas iniciadas, porcentaje inferior al de los dos años precedentes. Se ha confirmado, un año más, el carácter anticíclico de la promoción de VPO.

Entre la normativa más reciente posterior a la que puso en marcha en 2002 el Plan 2002-05, destaca la Orden Ministerial del Ministerio de Fomento de 30.12.2002 (BOE de 31.12.2003), que ha prolongado hasta el 15 de febrero de 2003 el plazo de calificación o de autorización de nuevas actuaciones protegidas a incluir en

el Programa 2002, modificando la Orden de 11.2.2002. En segundo lugar, la Resolución de 10.1.2003 (BOE del 16.1.03), emanada del citado Ministerio, ha establecido en 636,25 euros/m<sup>2</sup> útil el precio básico nacional de las viviendas protegidas a incluir en el próximo Programa 2003. Este último se iniciará una vez publicado el tipo de interés a aplicar a los préstamos a conceder dentro de dicho Programa al final del primer trimestre de 2003, e implica un aumento del 2% sobre el precio básico correspondiente al Programa 2002.

En tercer lugar, la Ley de Presupuestos Generales del Estado incluye ayudas directas para el acceso a la vivienda por una cuantía de 657,6 millones de euros (0,09% del PIB de 2003), mientras que las ayudas fiscales ascienden a 2.006,85 millones de euros en cuanto a minoración del IVA aplicable a las ventas de viviendas, y a 2.781,5 millones de euros en cuanto a deducción en la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El conjunto de las ayudas fiscales citadas supone el 0,69% del PIB previsto para 2003. En cuarto lugar, la Ley 46/2002 (BOE 19.11.2002), de Reforma del IRPF, en su



**FIG. 5. Política de vivienda: viviendas financiadas, viviendas iniciadas y viviendas terminadas**

(\*) Estimadas con datos de enero-septiembre. Las viviendas financiadas incluyen las de nueva construcción y las adquisiciones de viviendas existentes, y cubren hasta el 17-12-2002.

Fuente: MOFO.

artículo undécimo, ha introducido una reducción del 50% del rendimiento neto de dicho tributo en el caso de que se destinen al alquiler viviendas por parte de particulares, además de ampliar sustancialmente el capítulo de gastos deducibles en el cálculo de dicho rendimiento.

Por último, la Ley 51/2002, de 27 de diciembre(BOE de 28.12.02), de Reforma de las Haciendas Locales, ha establecido, en el artículo decimoséptimo, la posibilidad que tienen los ayuntamientos de fijar un recargo de hasta el 50% a las viviendas desocupadas con carácter permanente, recargo exigible a los sujetos pasivos de dicho impuesto.

En numerosas autonomías se está aprovechando el margen que permite la cesión del IRPF para proceder a introducir desgravaciones a los arrendatarios de viviendas alquiladas. Asimismo, una propuesta del Congreso de los Diputados de 20.2.2003 ha instado al gobierno la rebaja del 7% al 4% del IVA en las viviendas calificadas

de protección oficial y la creación de un nuevo tipo reducido del Impuesto de Sociedades para las promotoras que destinen viviendas al alquiler.

#### 4. COYUNTURA INMOBILIARIA. LOS INDICADORES VOLVIERON A CRECER EN 2002

El amplio conjunto de indicadores disponible revela que en 2002 volvieron a experimentar un nuevo empuje tanto las iniciaciones de viviendas como la actividad constructora realizada en el sector. Así, en lo que se refiere a las **tasaciones** de viviendas, los datos procedentes de Tinsa registraron en 2002 un aumento superior al de años precedentes, destacando en especial el aumento de las tasaciones de viviendas usadas(40,7%) (FIG. 6). Los datos correspondientes a enero de 2003 confirman la fuerza de la tendencia citada, a la vista de que el crecimiento

**FIG. 6. Mercado inmobiliario. Principales indicadores**  
**Tasas de variación interanual (%)**

	2000/1999	2001/2000	2002/2001	Ultimo dato (*)
1. Tasaciones de vivienda.Tinsa				
1.1. Tasaciones de viviendas	-2,3	4,1	33,9	
1.2. VV.Nuevas	4,4	5,4	31,0	
1.3. VV.Usadas	-12,6	0,8	40,7	
2. Hipotecas Urbanas Registradas				
2.1. Número total	8,4	-6,8	9,6	Octubre
2.2. VV.proyectadas	11,8	-8,0	-0,2	
2.3. VV.construidas	6,3	-7,0	12,0	
3. Proyectos CC Arquitectos				
3.1. Total viviendas	-0,6	-5,5	3,5	
3.2. VPO	-24,0	-11,2	15,3	
3.3. VV.Libres	1,9	-5,0	2,6	
4. Visados dirección obra nueva. CC.Aparejadores				
4.1. Obra Nueva	3,9	1,4	3,8	Noviembre
4.2. Certificados fin de obra.Viviendas	14,2	-0,3	16,3	
5. Viviendas Iniciadas.Total				
5.1. VV.libres.	7,7	-2,6	-3,8	Septiembre
5.2. VV.protegidas	-19,4	6,1	-41,1	
6. Viviendas terminadas				
	16,7	21,5	3,1	Septiembre
7. Materiales de construcción				
7.1. Producción Industrial	4,9	1,2	2,7	
7.2. Precios industriales (diciembre/diciembre)	1,7	2,0	2,2	
8. Consumo aparente de cemento				
	11,0	9,7	4,6	
9. Encuesta coyuntural de la construcción				
9.1. Total construcción	6,9	7,8	7,2	2002.III
9.2. Edificación	7,3	6,7	8,4	
9.3. No Edificación	1,2	10,4	5,8	
9.4. Pro-Memoria.Viviendas familiares	8,5	7,9	9,7	
10. Encuesta de Población Activa				
10.1. Empleo. Ocupados. Construcción	8,8	7,8	4,2	2002.III
10.2. Hogares (IV/IV)	1,1	2,2	2,0	
11. Afiliados a la S. Social. Construcción				
	11,0	7,2	5,8	

(\*) Cuando no hay una fecha, la variación 2002/2001 cubre todo el año.

Fuente: INE, MOFO y TINSA.

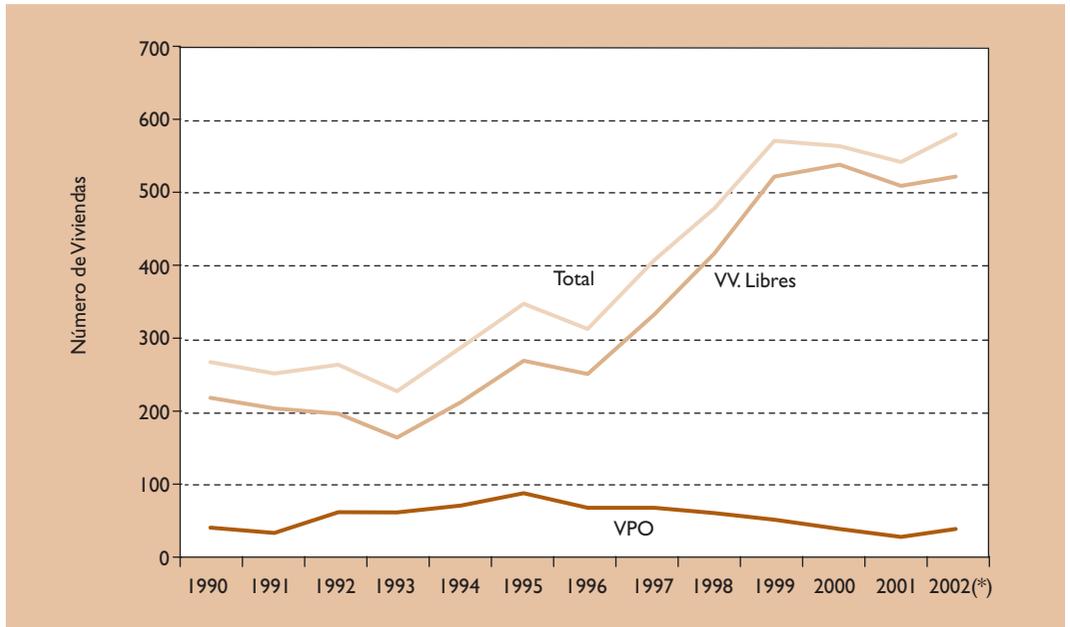


FIG. 6 bis. Viviendas: proyectos visados por los CC. de Arquitectos. Totales anuales

Fuente: ¿?

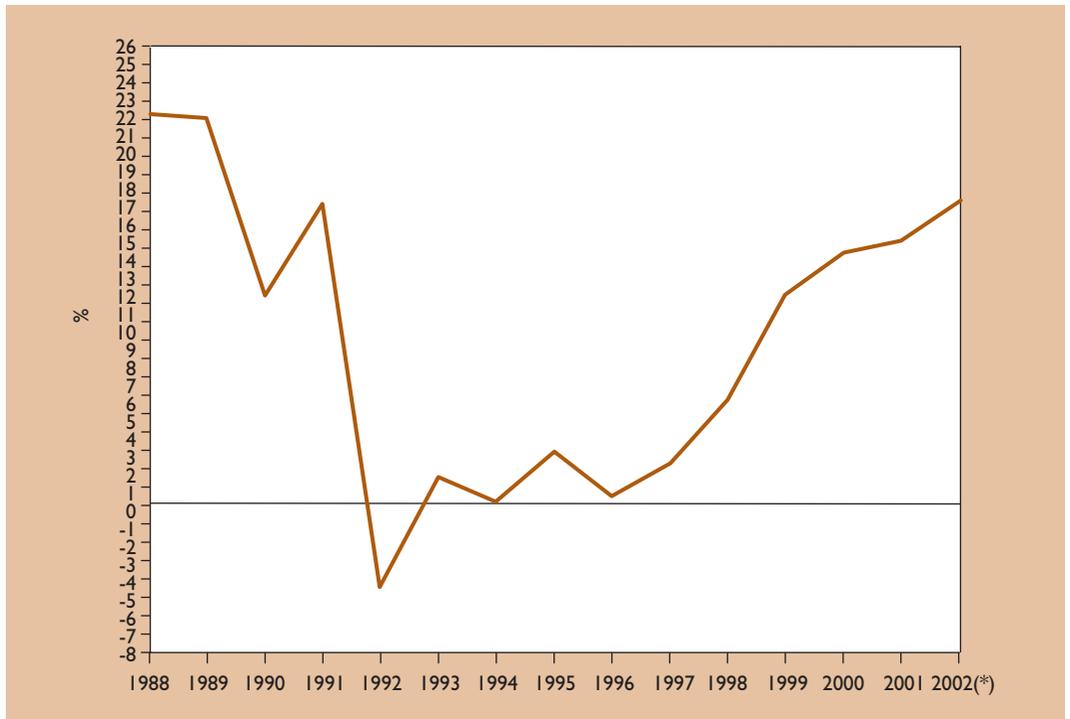


FIG. 7. Precios medios de las vivienda tasada en España (Euros/m<sup>2</sup>). Tasas de variación interanual. (IV trimestre)

Fuente: MOFO.

**FIG. 8. Precios de las viviendas**  
**España. CC. Autónomas**  
**Euros/m<sup>2</sup>, 2<sup>do</sup>/3<sup>er</sup> trimestre de 2002**

CC. Autónomas	Precios Euros/m <sup>2</sup>	Crecimientos 2002/2001 (*)	Crecimientos 2002/1997 (**)
1. C. de Madrid	2.024,5	23,4	88,1
2. País Vasco	1.897,6	12,3	104,4
3. Cataluña	1.593,8	15,9	93,0
4. Baleares	1.553,2	11,7	141,7
5. Navarra	1.302,9	15,3	76,4
6. Canarias	1.269,6	13,9	97,2
<b>ESPAÑA</b>	<b>1.254,2</b>	<b>17,7</b>	<b>82,7</b>
7. Cantabria	1.222,4	20,8	77,2
8. La Rioja	1.122,5	16,6	86,2
9. Castilla-León	1.061,1	15,1	69,2
10. Aragón	1.023,9	16,9	87,3
11. Asturias	1.023,5	13,6	59,5
12. Andalucía	948,0	20,9	76,0
13. C. Valenciana	915,5	19,5	82,6
14. Galicia	837,4	15,5	46,2
15. Murcia	772,5	21,3	82,7
16. Castilla-La Mancha	694,7	18,7	51,5
17. Extremadura	570,4	10,7	47,0

(\*) 3<sup>er</sup> trimestre de 2002 sobre el mismo periodo de 2001.

(\*\*) 3<sup>er</sup> trimestre de 2002 sobre el mismo periodo de 1997.

Fuente: M<sup>o</sup> de Fomento, Boletín Estadístico.

respecto del mismo mes de 2002 fue del 35,3% para el conjunto de tasaciones de viviendas.

Después del retroceso de 2001, en 2002 volvió a aumentar con fuerza el número de **hipotecas registradas** de fincas urbanas, que crecieron en un 9,6% en los diez primeros meses de 2002, destacando en especial el aumento de las hipotecas formalizadas sobre viviendas construidas (12,0%). En cuanto a la **actividad constructora**, destacan en especial los aumentos de los visados de viviendas y de dirección de obra de los CC. de Arquitectos y de Aparejadores. Los proyectos visados de viviendas aumentaron en 2002 en un 3,5% sobre el año anterior, recuperándose en el pasado año los relativos a VPO, que crecieron en un 15,3% (FIG. 6 bis),

alcanzando el 7,7% del total de proyectos visados, la primera recuperación anual después de 1994. Los visados de dirección de obra lo hicieron en un 3,8% en enero-noviembre de 2003 sobre el mismo periodo de 2002, experimentando un fuerte aumento las certificaciones de fin de obra (16,3%).

Los indicadores de actividad correspondientes a producción de materiales de construcción, consumo aparente de cemento, empleo en la construcción y valor deflactado de los trabajos realizados en la edificación de viviendas (Encuesta Coyuntural de la Industria de la Construcción) volvieron a registrar aumentos claramente positivos en 2002 sobre el año anterior. En especial, destaca el aumento del 2% registrado en el número de **hogares**

**FIG. 9. Viviendas: Precios en Capitales**  
**Viviendas de nueva construcción. Diciembre 2002**

CC. Autónomas	Variaciones (%)	2001/2000	2002/2001	2002/1997
	Euros/m <sup>2</sup>			
1. Madrid	2448	10,2	18,5	63,4
2. Cataluña	2276	9,8	9,7	61,1
3. País Vasco	2146	12,6	13,6	70,2
<b>ESPAÑA</b>	<b>1687</b>	<b>8,9</b>	<b>14,7</b>	<b>62,8</b>
4. Cantabria	1563	12,5	20,7	57,1
5. Asturias	1497	10,9	7,9	52,5
6. Navarra	1481	17,3	9,3	70,1
7. Aragón	1389	10,3	12,5	41,5
8. Castilla-León	1385	7,8	13,5	57,8
9. Canarias	1332	7,8	9,1	72,3
10. Baleares	1232	18,1	7,9	70,8
11. Andalucía	1183	9,5	19,5	68,7
12. Rioja	1180	7,6	13,1	56,2
13. Galicia	1133	8,5	11,4	42,2
14. Murcia	1126	9,7	17,0	66,4
15. Valencia	1089	7,2	15,0	51,8
16. Castilla-La Mancha	989	7,8	13,0	44,1
17. Extremadura	837	7,8	18,4	40,2

Fuente: Sociedad de Tasación.

entre el cuarto trimestre de 2002 y el mismo periodo de 2001 (2,2% en 2001 sobre el año anterior), lo que lleva el total de hogares a 13.860 miles, magnitud esta última que ha crecido a un ritmo importante en los últimos años, aunque inferior al de las viviendas iniciadas.

Los datos procedentes de los Colegios de Arquitectos y de Aparejadores revelan que en 2002 las iniciaciones de viviendas han debido superar las 500.000 (574.000 según los Arquitectos, 521.700 según Aparejadores), contrastando estos indicadores con el -6% de retroceso de las **iniciaciones de viviendas** estimadas por el Ministerio de Fomento hasta septiembre del pasado año, lo que situaría dicho total en 488.000 de mantenerse para todo el año la tasa citada. En todo caso, la proximidad la 500.000 viviendas iniciadas en 2002 resulta una cifra bastante elevada para tratarse del quinto año de expansión del

subsector inmobiliario y también a la vista de que en el pasado año el crecimiento neto de los hogares fue de 268.500, según la EPA.

En cuanto a la evolución de los precios de venta de las viviendas, no se ha dispuesto de datos sobre precios de tasación del Ministerio de Fomento posteriores al tercer trimestre de 2002, periodo este en el que el aumento interanual de los mismos fue del 17,7% (FIG. 7), el mas elevado de los cinco años que alcanza la actual etapa de auge inmobiliario(1998-2002). En 2002 destacó el hecho de que la Comunidad de Madrid, que tiene los precios absolutos mas altos (2024,5 euros/m<sup>2</sup> construido), registrase asimismo el mayor aumento interanual (23,4%) entre las diferentes autonomías (FIG. 8), mientras que el menor aumento fue el del País Vasco (12,3%). A la vista de la evolución de la estadística citada, en los

**FIG. 10. Viviendas. Precios máximos de venta medios, por CC. Autónomas**  
**Relación precios máximos de las viviendas protegidas, precios de mercado. Euros/m<sup>2</sup>**

CC. Autónomas (*)	Precios medios VV. Protegidas		Precios de Mercado	Relación Precios
	Euros/m <sup>2</sup> útil 2002	Euros/m <sup>2</sup> construido 2002(**)	Euros/m <sup>2</sup> construido 2002.III	Máximos/Precios de Mercado. Porcentajes 2002
Andalucía	856,1	713,4	948,0	75,3
Aragón	973,1	810,9	1023,9	79,2
Asturias	1029,9	858,3	1023,5	83,9
Baleares	1291,3	1076,1	1553,2	69,3
Canarias	973,1	810,9	1269,6	63,9
Cantabria	961,4	801,1	1222,4	65,5
Castilla-León	978,6	814,5	1061,1	76,8
Castilla-La Mancha	927,1	772,6	694,7	111,2
Cataluña	1089,9	908,2	1593,8	57,0
Extremadura	683,3	569,8	570,4	99,9
Galicia	971,8	809,8	837,4	96,7
Madrid	1243,9	1036,6	2024,5	51,2
Murcia	803,1	669,2	772,5	86,0
La Rioja	981,1	817,6	1302,9	62,8
C. Valenciana	851,1	709,3	1122,5	63,2
Ceuta	1070,4	892	915,5	97,4
Melilla	781,6	651,3	1897,6	34,3
España	987,9	823,2	1254,2	65,6

(\*) No se incluye a Navarra y País Vasco por tener planes específicos de vivienda, independientes del Plan Plurianual del M° de Fomento.

(\*\*) Se emplea el supuesto de que 1 m<sup>2</sup> útil = 1,2 m<sup>2</sup> construidos.

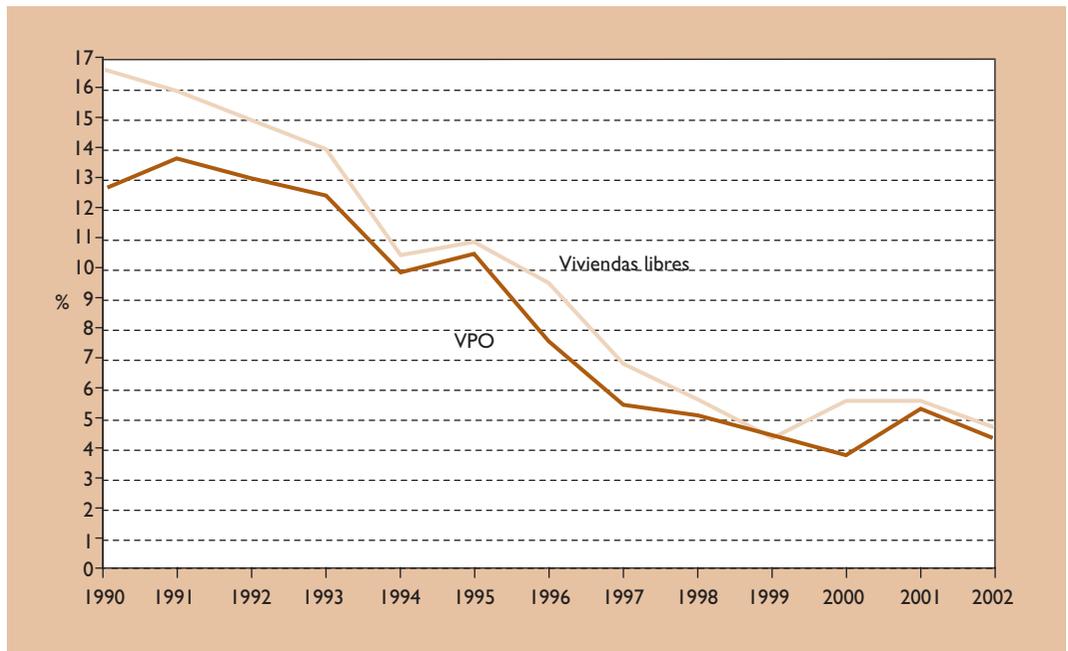
Fuente: M° de Fomento.

últimos años del «boom» reciente se han acelerado los aumentos de los precios de las viviendas en las Autonomías de Madrid, Cantabria, Andalucía y Murcia, mientras que han presentado desaceleraciones evidentes las de Baleares, Canarias, País Vasco y, sobre todo, Cataluña.

Se ha dispuesto desde enero de 2003 de los precios de las **viviendas de nueva construcción en capitales**, estimados por la Sociedad de Tasación, precios que alcanzaron un nivel medio de 1.687 euros/m<sup>2</sup> (280.700 pta/m<sup>2</sup> construido) en diciembre de 2002 y que registraron un aumento entre dicha fecha y el mismo mes de 2001 del 14,7%, lo que supuso una clara aceleración respecto del 8,9% correspondiente a 2001 (FIG. 9).

El aumento más intenso de 2002 fue el de las capitales de Andalucía (19,5%) y el más reducido correspondió a la capital de Baleares (7,9%). El nivel absoluto más alto de dichos precios en diciembre de 2002 es el de Madrid (2.448 euros/m<sup>2</sup>) y el más reducido es el de la media de las capitales extremeñas (837 euros/m<sup>2</sup>). En cuanto a los aumentos globales de los precios de las viviendas en capitales en 1998-02, el más acusado fue el del País Vasco (70,2%), y el menos elevado correspondió a las capitales extremeñas (40,2%).

Como también sucedió en la anterior etapa de auge, los crecimientos de precios del actual periodo 1998-2002 fueron en principio los de las autonomías con mayor implantación del turismo en su actividad



**FIG. 11. Tipos de interés de los créditos-vivienda  
Viviendas libres y VPO**

(\*) El dato relativo a los créditos para viviendas libres se refiere a la media de cada año. En las VPO el tipo de 2002 el tipo es el establecido en la Resolución del MOFO de 10.4.2002 (BOE, 18.4.02).

Fuente: Banco de España y MOFO.

productiva, mientras que en la etapa final los crecimientos están siendo más acusados en Madrid, capital y Comunidad, y también en Murcia y la capital de Cantabria. En la medida que en los últimos años la demanda procedente de las compras de vivienda como valor refugio se han acentuado, las expectativas de mayor aumento resultan más elevadas en las grandes concentraciones urbanas, lo que explicaría los mayores crecimientos experimentados en las mismas por los precios de venta así como de las iniciaciones de viviendas en dichas áreas, reforzando asimismo las transacciones de viviendas usadas. El menor aumento de los precios de las viviendas en Canarias y Baleares en 2001-2002 podría estar asociado con cierto agotamiento de los crecimientos de los ingresos por turismo en las mismas, especialmente en Baleares.

Si se comparan los precios de venta de las viviendas con los precios de venta máximos autorizados para las viviendas protegidas en

cada autonomía (FIG. 10) en el tercer trimestre de 2002, el precio medio de venta de las VPO equivalen al 65,6% en el conjunto de España, mientras que los precios de venta de las citadas viviendas resultarían especialmente altos en Castilla-La Mancha y quedarían muy por debajo de los precios de venta de mercado en la Comunidad de Madrid (51,2%) y en la ciudad de Melilla (34,3%).

## 5. FINANCIACIÓN A LA VIVIENDA. CONTINUA EL DESCENSO DE LOS TIPOS DE INTERÉS

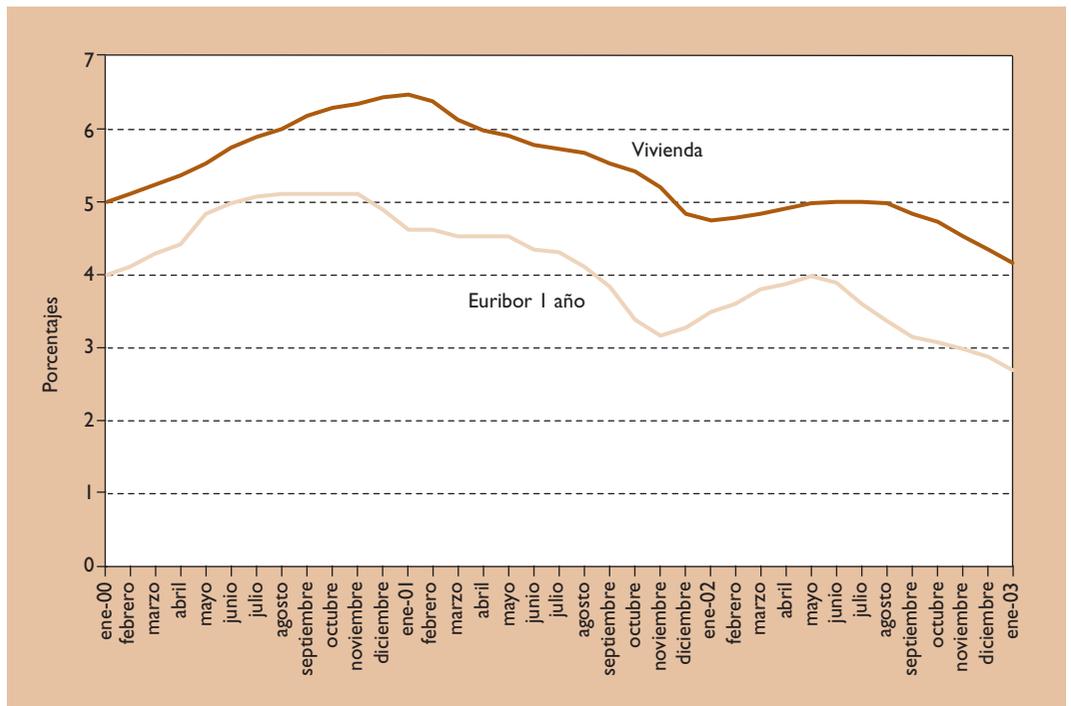
En 2002 los tipos de interés medios de los créditos destinados a la financiación inmobiliaria (a promotor y a comprador) descendieron en 0,86 puntos porcentuales respecto del año anterior (FIGS. 11 y 12), situándose en el 4,80% TAE. El tipo de interés medio citado de 2002 implicó un retroceso en los pagos a efectuar en

**FIG. 12. Créditos hipotecarios a la vivienda libre**  
Cuota a pagar (\*) por cada millón de pesetas de préstamo (6.010 euros)

	TAE (%)	Tipo Nóminal (%)	Cifras absolutas (euros/mes)	Variaciones anuales de la cuota (%)
1990	16,72	15,56	86,4	9,6
1991	16,04	14,97	84,0	-2,8
1992	15,02	14,07	80,3	-4,4
1993	14,00	13,17	76,7	-4,5
1994	10,42	9,95	64,4	-16,1
1995	11,04	10,52	66,5	3,3
1996	9,45	9,06	61,2	-8,0
1997	6,91	6,70	53,0	-13,3
1998	5,65	5,51	49,1	-7,3
1999	4,72	4,62	46,4	-5,7
2000	5,76	5,59	49,4	6,6
2001	5,76	5,59	49,4	0,0
2002	4,86	4,69	46,9	-5,1
2003 (Enero)	4,25	4,17	45,2	-3,2

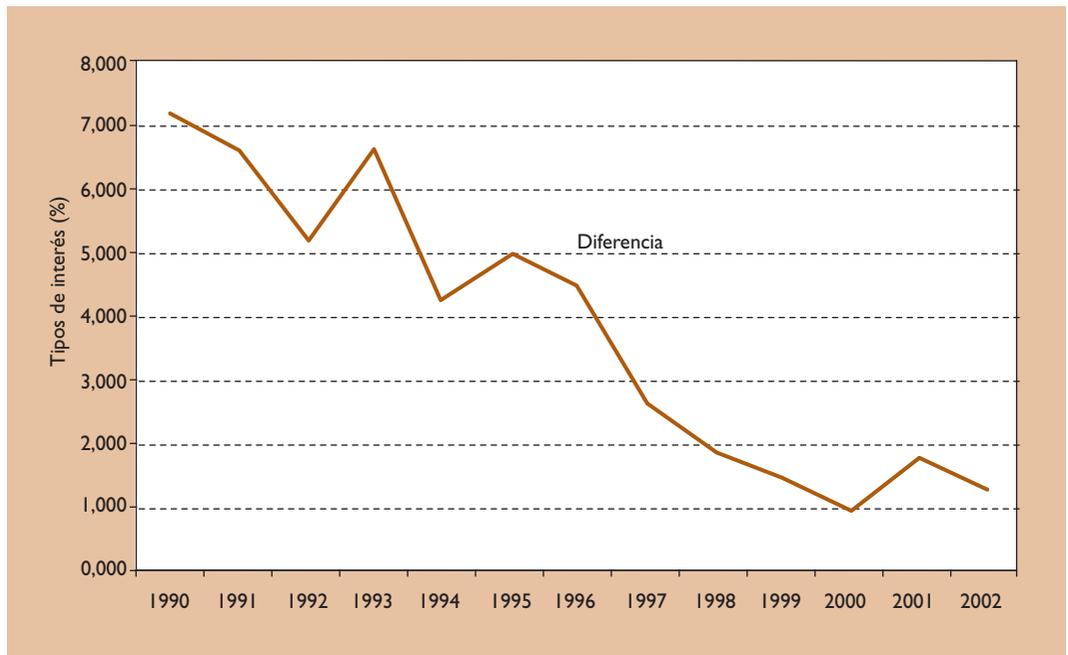
(\*) Incluye devolución del principal e intereses de un préstamo a 15 años. En 2003 se compara la cuota de un préstamo de enero 2003 sobre la correspondiente a un préstamo de enero 2002.

Fuente: Banco de España.



**FIG. 13. Tipos de interés. Euríbor (12 meses) y Préstamos-Vivienda**

Fuente: Banco de España.



**FIG. 14. Diferencial tipos de interés de los créditos hipotecarios a largo plazo y el euribor a doce meses**

Fuente: Banco de España y Boletín Estadístico.

concepto de devolución del principal y de intereses del  $-5,1\%$  respecto de la cuota correspondiente al tipo medio de 2001, en el caso de tratarse de créditos de la misma cuantía. Después de las elevaciones registradas en los tipos de interés en 2000, que se mantuvieron en 2001 en términos medios, en 2002 se dejó sentir en las condiciones de financiación a la vivienda la influencia de las políticas monetarias más «flexibles» desarrolladas por las autoridades monetarias de Estados Unidos, especialmente, y también por el BCE y por el resto de los principales bancos centrales de los países industriales.

En noviembre y diciembre de 2002 tuvieron lugar los nuevos ajustes a la baja de los tipos centrales practicados por las autoridades monetarias citadas, con lo que a fines de 2002 y enero de 2003 se acentuó la tendencia a la baja de los tipos de interés a largo plazo (FIG. 13). A la vista de la situación de incertidumbre «geopolítica» existente al comienzo de 2003, se han anunciado nuevos retrocesos en dichos tipos de interés centrales, lo que incidirá

de nuevo a la baja sobre los tipos de interés practicados en la financiación inmobiliaria. Dichos tipos de interés han retrocedido en dos puntos porcentuales entre enero de 2001 y diciembre de 2002. El diferencial existente entre los tipos de interés a largo plazo y los tipos de interés a doce meses del mercado mayorista de dinero descendió en promedio anual entre 2001 y 2003 (FIG. 14) desde 1,7 hasta 1,3 puntos porcentuales.

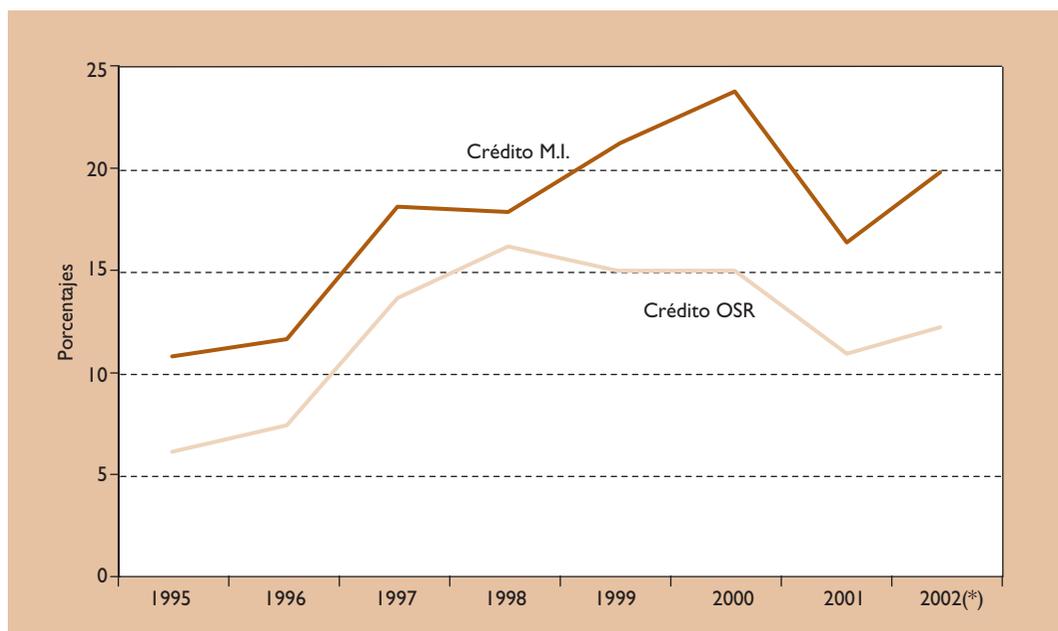
Sin embargo, la evolución registrada a lo largo de 2002 revela que el diferencial de tipos en cuestión ha ido creciendo ligeramente durante dicho año, de forma que ha retrocedido desde 1,260 puntos en enero de 2002 hasta 1,547 en enero de 2003. Esta evolución podría implicar que los descensos de los tipos de interés a corto plazo provocados por las autoridades monetarias no están dando lugar a disminuciones de la misma intensidad en los tipos de interés a largo plazo, como consecuencia de la falta de expectativas positivas sobre la evolución económica general. Por otra parte, la aparición de déficits públicos trascendentes

**FIG. 15. Crédito al Subsector Inmobiliario**  
**Saldos, a 31.XII. Millones de euros**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(*)
1. Hogares. Adquisición y compra de vivienda	67.111	75.703	85.592	104.292	123.254	145.184	176.653	205.790	234.668
2. Construcción edificios	14.001	14.154	14.902	15.469	18.972	23.312	29.612	33.123	38.849
3. Instalación y acabado de edificios	2.210	2.615	2.675	2.969	3.436	4.205	4.261	4.520	5.367
4. Servicios. Actividades Inmobiliarias	12.457	13.738	15.507	17.549	19.698	26.089	43.697	43.697	51.298
<b>5. Créditos M. Inmobiliario (1 a 4)</b>	<b>95.779</b>	<b>106.210</b>	<b>118.676</b>	<b>140.279</b>	<b>165.360</b>	<b>198.790</b>	<b>245.913</b>	<b>287.130</b>	<b>330.182</b>
6. Crédito a otros sectores residentes (OSR)	273.022	289.828	311.374	354.346	413.854	476.996	559.407	624.854	680.806
<b>7. Participación del crédito inmobiliario sobre el crédito OSR (6/7*100) (%)</b>	<b>35,1</b>	<b>36,6</b>	<b>38,1</b>	<b>39,6</b>	<b>40,0</b>	<b>41,7</b>	<b>44,0</b>	<b>46,0</b>	<b>48,5</b>
8. Ritmo anual de aumento del crédito inmobiliario (%)	-	10,9	11,7	18,2	17,9	20,2	23,7	16,8	19,9

(\*) Datos a 30.9.2002.

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.



**FIG. 16. Crédito Mercado Inmobiliario y Crédito al sector privado. Tasas interanuales**

Nota: el crédito inmobiliario incluye los créditos a la compra de vivienda y a la construcción y a los servicios inmobiliarios. El dato de 2002 se refiere a la tasa interanual de septiembre.

Fuente: Banco de España y Boletín Estadístico.

FIG. 17. Créditos hipotecarios. Saldos

	Tasas interanuales (%)			
	2000/1999 (D/D)	2001/2000 (D/D)	2002/2001 (D/D)	
<b>I. Créditos hipotecarios</b>				
<b>I.1. Total</b>	<b>19,6</b>	<b>18,5</b>	<b>20,0</b>	<b>Noviembre</b>
I.2. Bancos	16,0	17,9	18,1	
I.3. Cajas de Ahorros	22,9	18,8	20,3	
I.4. Cajas Rurales	20,3	21,7	20,3	
I.5. Establecimientos Financieros de Crédito	-4,4	12,7	-4,9	
<b>3. Financiación convenida a (*)</b>				
<b>3.1. Total</b>	<b>-2,5</b>	<b>-4,3</b>	<b>-3,6</b>	<b>Septiembre</b>
3.2. Bancos	-3,2	-8,2	-8,8	
3.3. Cajas de Ahorros	-2,3	-2,3	-1,2	
3.4. Cajas Rurales	3,2	0,6	3,5	

(\*) Se refiere a los préstamos calificados para financiación de la política de vivienda. En septiembre de 2002 suponían el 5,6% de los créditos hipotecarios gestionados.

Fuente: Asociación Hipotecaria Española.

en Estados Unidos, tras los importantes cambios fiscales introducidos por la administración Bush, puede inducir alzas en los tipos de interés a largo plazo, a la vista de la mayor demanda de financiación que dicha evolución deficitaria de la administración norteamericana puede dar lugar. Esta evolución puede resultar compensada a corto plazo por una menor demanda de financiación por parte del sector privado en tanto no se despeja la actual situación de incertidumbre.

En 2002 volvió a acelerarse el ritmo de aumento del saldo de los créditos inmobiliarios hasta un 19,9% entre septiembre de dicho año y el mismo mes de 2001 (FIGS. 15 y 16), elevándose la participación de dicho crédito sobre el conjunto del crédito al sector privado de la economía hasta el 48,5%, proporción que en el caso de las cajas de ahorros supera el 60%, puesto que el resto del crédito al sector privado aumentó a ritmos sensiblemente inferiores a los del crédito asociado con la construcción y compra de vivienda. Dentro de este último, una parte creciente de la financiación recibida por los hogares se está destinando en realidad al gasto en consumo privado. Las cuantías de los créditos

hipotecarios suelen superar la necesidad de financiación requerida para la compra de la vivienda, a la vista de que las condiciones de dichos préstamos hipotecarios a largo plazo resultan sensiblemente menos gravosas que las correspondientes a la financiación del consumo de las familias.

El conjunto del crédito hipotecario había crecido en un 19,4% entre noviembre de 2002 y el mismo mes de 2001 (FIG. 17), destacando los mayores ritmos de aumento alcanzados por cajas de ahorros y cooperativas de crédito frente a los bancos.

El crédito convenido con destino a las operaciones de política de vivienda volvió a disminuir en 2002 (-3,6% fue la tasa interanual hasta septiembre), destacando la intensidad de dicho retroceso en los bancos (-8,8%), en lo que ha podido incidir la tardanza de la puesta en marcha del Plan Cuatrienal 2002-2005 en el pasado año.

## 6. AVUELTAS CON LA ACCESIBILIDAD

No se dispone de datos sobre salarios y precios de tasación de viviendas para el último trimestre de 2002, por lo que no se

FIG. 18. Accesibilidad de la vivienda en España

	Precio medio Vivienda(75M <sup>2</sup> ) (1)Euros(*)	Renta Familiar Anual (monosalarial) (2) (Euros) (**)	Tipo interes Préstamo (%) (3) (**)	Precio/Renta Familiar (4)=(1)/(2)	Esfuerzo Bruto(***)	
					20 años (5)	15 años
1990	50.883	10.217	15,56	4,98	65,6	68,8
1991	58.172	10.989	14,97	5,29	67,5	73,1
1992	57.391	11.817	14,08	4,86	59,7	62,3
1993	57.156	12.569	13,17	4,55	52,3	55,7
1994	57.559	13.166	9,95	4,37	40,0	45,0
1995	59.578	13.761	10,52	4,33	42,1	45,9
1996	60.684	14.376	9,06	4,22	37,2	41,3
1997	61.628	14.871	6,70	4,14	30,6	35,1
1998	64.495	15.211	5,51	4,24	28,4	33,3
1999	71.304	15.559	4,62	4,58	28,5	33,9
2000	81.623	15.917	5,62	5,13	34,7	40,5
2001	94.221	16.469	5,61	5,70	38,6	45,9
2002 (*)	109.616	17.103	4,69	6,41	39,6	47,7

(\*) Vivienda de 75 metros cuadrados.(90 construidos). Precio medio tomado de la Estadística de Precios de la Vivienda MOFO.

(\*\*) INE. Índice Costes Laborales. Se utiliza como salario anual la serie de costes salariales enlazada por el INE.

(\*\*\*) Supuesto: el préstamo cubre el 80% del precio de venta. El esfuerzo se refiere al porcentaje de la renta familiar.

El tipo de interés es la media de las préstamos-vivienda del conjunto de entidades financieras. El tipo de interés recogido en el Cuadro es el tipo nominal.

Fuentes: INE, B de E, MOFO.

puede afirmar con precisión lo sucedido con la evolución de la accesibilidad a la vivienda en el pasado año. Sin embargo, con los datos disponibles para los tres primeros trimestres respecto de las dos magnitudes citadas y con la información relativa al conjunto de 2002 para los tipos de interés de los préstamos-vivienda, se puede efectuar una aproximación a la marcha del esfuerzo relativo de acceso a la vivienda en dicho año.

En 2002 el coeficiente precio de la vivienda / renta disponible familiar alcanzó el nivel más elevado desde que se dispone de las estadísticas necesarias para su cálculo en España, estimándose un nivel del mismo de 6,41 en media anual, bastante por encima del nivel de 5,29 alcanzado en 1991, punto máximo de la etapa precedente de auge inmobiliario. (FIG. 18). Los intensos aumentos de los precios de las viviendas de 2002 (17,7% entre el último trimestre sobre el mismo periodo del año precedente y 16,3% en términos de precios medios anuales) han

compensado el descenso de casi un punto porcentual registrado por el tipo de interés medio de los préstamos-vivienda del pasado año, así como los mayores plazos que se están practicando en los citados préstamos. De este modo, el esfuerzo medio de acceso se ha elevado hasta el 39,6% de la renta disponible en 2002 en el caso de financiarse la compra de vivienda con un préstamo a veinte años y hasta el 47,7% si el préstamo citado se hubiese formalizado a un plazo de quince años.

Los citados niveles del esfuerzo de acceso de 2002 (47,7% de los ingresos familiares en el caso de los créditos a quince años), con ser muy superiores al 33,3% de la renta familiar, proporción que se considera como el tope máximo deseable de la carga financiera familiar en cuanto a compra de vivienda se refiere, resultan ser todavía inferiores a los alcanzados en 1991, (73,1% de la renta familiar). La fuerte diferencia existente entre los tipos de interés de 1991 y los de 2002 explican básicamente dicha observación. Los datos

**FIG. 19. Accesibilidad vivienda por comunidades autónomas  
3<sup>er</sup> Trimestre de 2002**

Comunidad Autónoma	Precio medio Vivienda Euros (1) (*)	Renta Familiar Anual Euros (2) (**)	Tipos de Interés (%) (nominal) (3) (***)	Relación Precio/Renta Familiar (4)=(1)/(2)	Esfuerzo bruto de acceso (%) Renta Familiar (5)
Andalucía	85.320	15.389,3	4,83	6,19	41,6
Aragón	92.147	15.866,2	4,83	5,81	43,6
Asturias	92.114	16.607,8	4,83	5,55	41,6
Baleares	139.786	15.131,0	4,83	9,24	69,4
Canarias	114.262	14.296,4	4,83	7,99	60,0
Cantabria	110.013	15.538,8	4,83	7,08	53,2
Castilla-La Mancha	62.519	14.017,8	4,83	4,46	33,5
Castilla y León	95.948	15.775,9	4,83	6,08	45,7
Cataluña	143.440	17.440,2	4,83	8,22	61,7
C.Valenciana	82.391	14.692,4	4,83	5,61	42,1
Extremadura	51.335	13.507,4	4,83	3,80	28,5
Galicia	75.362	14.828,5	4,83	5,08	38,2
Madrid	182.204	19.827,0	4,83	9,19	69,0
Murcia	69.525	13.441,4	4,83	5,17	38,8
Navarra	117.257	18.113,3	4,83	6,47	48,6
País Vasco	170.880	19.953,6	4,83	8,56	64,3
Rioja	101.027	14.751,6	4,83	6,85	51,4
<b>España</b>	<b>112.881</b>	<b>16.653</b>	<b>4,83</b>	<b>6,78</b>	<b>50,9</b>

(\*) Vivienda de 75 metros cuadrados útiles (90 construidos). Fuente: MOFO.

(\*\*) Ingresos anuales de una familia monosalarial que percibiese el salario medio (coste salarial) de la respectiva autonomía. Fuente: INE.

(\*\*\*) Tipo de interés medio anual del conjunto de entidades de crédito. El préstamo supone el 80% del precio de venta de la vivienda, a un plazo de 15 años. Tipo nominal.

Fuente: Banco de España.

relativos al tercer trimestre de 2002 revelan que, con un préstamo a 15 años, el citado esfuerzo de acceso resultó ser del 50,9% de la renta familiar, correspondiendo los niveles mayores de esfuerzo a las autonomías de Baleares (69,4%) y Comunidad de Madrid (69%), mientras que los niveles mas reducidos fueron los de Extremadura (28,5%) y Castilla La Mancha (33,5%) (FIG. 19).

El descenso de los tipos de interés y los aumentos nominales de los salarios en 2002 permitieron elevar en un 10,3% sobre el año anterior el precio de la vivienda accesible si se destina al servicio del préstamo la tercera parte de la renta familiar (FIG. 20). El precio de la vivienda de 90 metros cuadrados construidos accesible al nivel medio salarial

sería de 12,7 millones de pesetas, mientras que el precio medio de mercado ascendería a 18,2 millones en ambos casos en 2002. El precio accesible supuso el 69,8% del precio de mercado en 2002 (FIG. 21), siempre bajo el supuesto que la familia media citada encontrase financiación adicional para el 20% del precio de venta de la vivienda no cubierto por el préstamo-vivienda.

La evolución del esfuerzo de acceso a la vivienda dependerá en el futuro de la evolución del mercado inmobiliario, especialmente de la marcha de los precios de venta de las viviendas. No cabe esperar en los próximos años aumentos elevados de los salarios nominales, a la vista de que se están practicando aumentos salariales asociados a la baja con la tasa de inflación, con el fin de

FIG. 20. Vivienda. Precio máximo accesible

	Renta Familiar Anual. Hogar Monosalarial Euros	Tipos de Interés Préstamos-Vivienda (**)	Precio Máximo Accesible (***)	Precio medio Vivienda (****)	Relación Precio Máximo Accesible / Precio (%)
1990	10.217	16,72	24.645	50.883	48,4
1991	10.989	16,04	27.266	58.172	46,9
1992	11.817	15,02	30.658	57.391	53,4
1993	12.569	14,00	34.199	57.156	59,8
1994	13.166	10,42	42.602	57.559	74,0
1995	13.761	11,04	43.158	59.578	72,4
1996	14.375	9,45	48.982	60.684	80,7
1997	14.890	6,91	58.612	61.628	95,1
1998	15.211	5,65	64.560	64.495	100,1
1999	15.559	4,72	70.070	71.304	98,3
2000	15.917	5,76	67.147	81.623	82,3
2001	16.469	5,76	69.412	94.182	73,7
2002	17.103	4,80	76.550	109.616	69,8

(\*) Salario Medio por persona ocupada. La serie empleada es la de coste salarial por persona ocupada.

Se ha obtenido a partir de las tasas de variación del primer semestre de 2002 sobre el mismo periodo de 2001.

(\*\*) Tipo de interés de los créditos a largo plazo destinados a la compra de vivienda. El plazo es de 15 años.

(\*\*\*) Precio de la Vivienda accesible bajo el supuesto de que la familia media destina el 33,3% de los ingresos al servicio del préstamo prestamo que cubre el 80% del precio de venta de la vivienda. La vivienda tiene 75m<sup>2</sup> útiles y 90 m<sup>2</sup> construidos. El tipo de interés es el de mercado, TAE

(\*\*\*\*) Precio de venta de la vivienda de 90m<sup>2</sup> construidos vendida al precio medio de tasación.

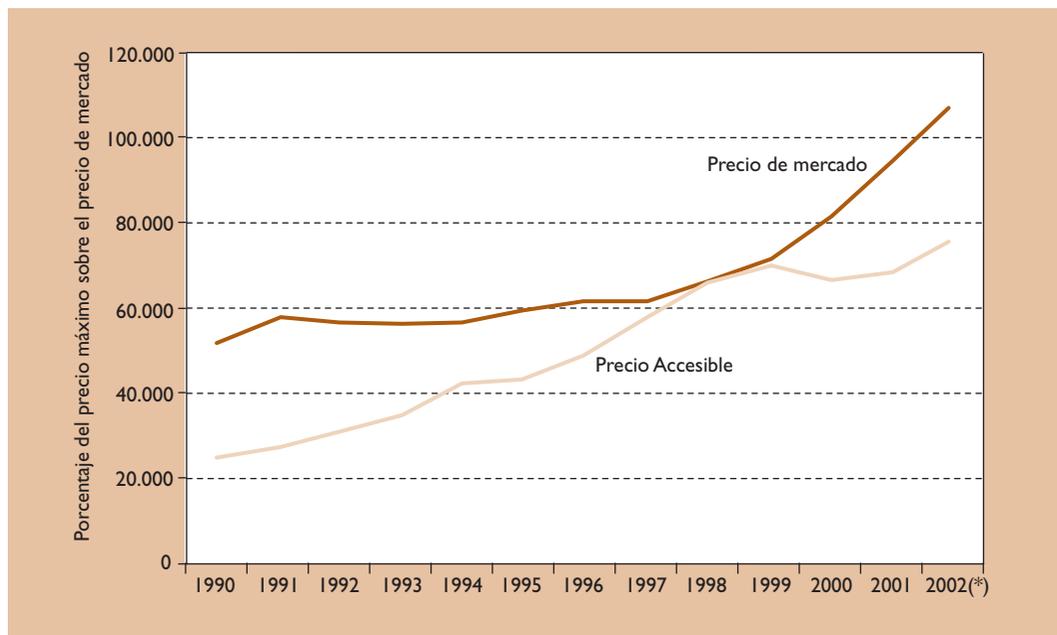
Fuente: INE, BE, MOFO.

evitar nuevos ajustes «flexibilizadores» en el mercado de trabajo. Las incertidumbres del momento no facilitan precisamente mayores reivindicaciones laborales. La situación económica general puede afectar a la baja a la demanda de vivienda en los componentes relativos a la reposición de la vivienda usada por otra de mejor calidad y también reducirá la compra de segundas viviendas por parte de no residentes.

En 2003 persistirá la fuerza de la demanda de vivienda asociada con la creación de nuevos hogares, con el alojamiento de inmigrantes y, con menor intensidad, la incertidumbre dominante estimulará la venta de viviendas como valor refugio, a la vista de que los mercados bursátiles no resultan atractivos por el momento. La reciente experiencia del Reino Unido revela que un cambio agudo en la coyuntura económica general podría dar lugar a descensos en los precios nominales

de venta de las viviendas, aunque dicha eventualidad todavía no resulta inmediata en España. 2003 es año de elecciones municipales, y es en las elecciones locales donde se tratan con mayor intensidad los temas asociados con la carestía de la vivienda y con el esfuerzo de acceso a la misma. La situación actual del mercado inmobiliario y los primeros avances de ofertas electorales sitúan a la vivienda como un tema trascendente en dicha campaña electoral.

Todo apunta a que, a la vista de las primeras ofertas electorales, en los próximos años puede recuperarse la oferta de nuevas viviendas protegidas, actuación esta que no vendría mal, siempre que dichas viviendas se destinen a residencia habitual y se vendan a los precios máximos autorizados, en las ciudades en las que mas difícil resulta acceder a una vivienda. Sin embargo, parece más razonable, en línea con la composición



**FIG. 21. Vivienda. Precio de Mercado y Precio Máximo Accesible**

Nota: El precio máximo accesible se obtiene a partir del préstamo máximo al que se puede acceder (80% del precio de venta) al tipo de interés de mercado, si la familia media monosalarial destina el 33,3% de sus ingresos al pago del préstamo.

Fuente: ?.

de la política de vivienda en el resto de países de la Unión europea, que se trate de resolver el problema de acceso a la vivienda no solo por medio de la construcción de nuevas viviendas, sino también por medio de ayudas que impliquen un mayor uso del parque de viviendas existente, extendiendo dichas ayudas a los grupos sociales más

vulnerables al problema citado, especialmente a los hogares de nueva creación. Los objetivos deberían de enfocarse mas hacia los hogares a ayudar al acceso que al número de viviendas a construir, aunque esta actuación resulte imprescindible en el caso de las viviendas protegidas y asimiladas.

## BIBLIOGRAFÍA

ALTMAN, D. (2003): «War fears and deficit dilute Fed' medicine», IHT, 25.2.2003.

SILBER, W. (2003): «America must tame inflation before it roars», *Financial Times*, 20.2.2003.

## Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET, Buenos Aires

### HACIA EL PLAN URBANO AMBIENTAL PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Continuando con la propuesta del Plan Urbano Ambiental-PUA- para la ciudad de Buenos Aires, que iniciáramos en el N° 132, aquí colocamos los principales aspectos del mismo, para en una próxima presentación, dedicarnos a los problemas de aprobación por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y por lo tanto a su implementación.

En noviembre de 2000, el PUA se presenta formalmente a la Legislatura, a través de un documento en el cual el Jefe de Gobierno de la Ciudad y Presidente del Consejo del Plan Urbano Ambiental, Aníbal Ibarra expresa que:

“Después de varias décadas de desarrollo urbano imprevisible, Buenos Aires contará con un instrumento orientador, con un marco estratégico para el ordenamiento territorial. Su elaboración ha sido producto de un trabajo colectivo, interdisciplinario y multipartidario, ha existido una gran amplitud de criterios en el debate y en la formulación del Plan, esto garantizará la vigencia de sus contenidos gracias al consenso de los distintos sectores del arco político, siendo un instrumento compartido y desarrollado colectivamente.

Sus grandes líneas estratégicas no están pensadas para una sola administración, sino para tener un marco sólido que permita desarrollar acciones que queden garantizadas más allá de cual sea la fuerza que esté al frente del gobierno. Serán políticas de estado, cuya continuidad queda asegurada [.....]. Su contenido es amplio y ambicioso, pero también pragmático y posible de ser realizado. Es una estrategia asumida por la Ciudad para ser llevada a la práctica. La importancia estratégica de este Plan Urbano Ambiental se sitúa más allá de la coyuntura y será, a partir de ahora, una política de estado para la Ciudad de Buenos Aires”.

A los efectos de apuntar a esas estrategias, se ha elaborado estudios diagnósticos, el modelo territorial y las políticas de actuación a través de Programas y de Instrumentos de

Planificación, Gestión y Seguimiento. Dichos estudios y acciones fueron coordinados y elaborados por el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA), con el aporte de equipos de consultores, del Consejo Asesor Permanente Honorario y de ONGs, asociaciones vecinales, profesionales y de la ciudadanía en general, a través de distintas modalidades de participación.

En el Plan, lo ambiental es considerado como dimensión que atraviesa y da sentido a la totalidad del proceso de planeamiento, desde el diagnóstico hasta la implementación de las propuestas y lo urbano se refiere al territorio de Buenos Aires, al escenario que se estudia y sobre el que se actúa. La planificación, tal como la plantea el PUA es un proceso que permite articular las iniciativas de los actores públicos y privados para potenciar el desarrollo de la ciudad. Crea un ámbito de reflexión acerca del futuro que permite una propuesta colectiva. Para ello, uno de los principales desafíos es lograr la legitimidad social, política y técnica del Plan. Aunque esa legitimidad fue establecida por la Constitución y la Ley 71, debe ser revalidada permanentemente. El Plan se plantea a sí mismo como instrumento técnico político de gobierno y un marco de referencia tanto para la administración pública como para la sociedad civil, a los efectos de intervenir en los procesos de constitución de la ciudad.

La esfera de acción específica del PUA es Buenos Aires, dado que el mandato constitucional obliga a identificar e implementar estrategias de ordenamiento dentro de la Ciudad Autónoma. Sin embargo, su condición de fragmento metropolitano obliga a que, superando esta restricción, su horizonte trascienda los límites jurídico administrativos. Por ello, la consideración de una Agenda Metropolitana ocupa un lugar prioritario en el PUA. Buenos Aires es capital nacional, centro de una amplia región metropolitana y nodo de una red global de ciudades. En la consolidación de ese triple rol están las bases de la resolución de su dilema

prioritario: el desarrollo de un espacio socialmente equitativo conjuntamente con su transformación en una estructura urbana eficiente, capaz de atraer inversiones creadoras de empleo.

### El Proceso de elaboración

El PUA se desarrolla en cuatro etapas:

#### a. *Prediagnóstico. Objetivos y criterios orientadores (1997-1998)*

En esta etapa de elaboraron una serie de documentos. El primero de ellos, "Buenos Aires: prediagnóstico territorial y propuesta de estrategias", de 1997, estableció los objetivos y criterios orientadores de la Ley, así como importantes avances conceptuales. Se presentaron una primera serie de hipótesis en torno de las principales potencialidades y conflictos de la ciudad identificando sus causas, las situaciones a contemplar en la gestión de la ciudad en un contexto de cambio, así como una primera serie de objetivos de intervención. En base a esos primeros resultados y a un proceso de reelaboración en Talleres Públicos, en septiembre de 1998, la Legislatura de la Ciudad Autónoma aprobó el marco de actuación y de funcionamiento del Consejo del Plan Urbano Ambiental, sus objetivos centrales y criterios orientadores.

#### b. *El Diagnóstico (1998-1999)*

Sobre los resultados de la primera etapa, se llevaron a cabo los estudios diagnósticos. Una primer versión se editó en octubre de 1998. Durante el año 1999, un amplio equipo de consultores contratados elaboró estudios específicos al tiempo que se desarrollaron reuniones con el objetivo de profundizar el debate público. El diagnóstico pormenorizado de todos los aspectos de la ciudad susceptibles de intervención concluyó en la formulación de lineamientos propositivos.

#### c. *El Modelo Territorial y las Políticas Generales de Actuación. (2000)*

El Modelo Territorial, entendido como un elemento dentro del sistema del Plan, consiste en proyectar sobre el territorio los

lineamientos propositivos de la Buenos Aires del futuro, partiendo de la realidad actual detectada en el diagnóstico, desde el horizonte de los objetivos y criterios orientadores iniciales. Los resultados del Modelo Territorial se articularon con la formulación de políticas de actuación e instrumentos de gestión, modalidades operativas para la transformación territorial.

#### d. *Profundización /participación*

En la etapa que se abrirá con posterioridad a la aprobación legislativa del Plan, será necesario profundizar las propuestas ya efectuadas, a través de modalidades de planeamiento participativo y permanente, que deberán estructurarse sobre cinco aspectos:

- Conducción de las intervenciones públicas y coordinación con la actividad del sector privado.
- Recepción de iniciativas e información que lleguen desde la población y organización de un ámbito de permanente elaboración de propuestas.
- Evaluación de la relación objetivos-resultados.
- Revisión de los objetivos propuestos.
- Formulación de nuevos objetivos

El Plan Urbano Ambiental apunta a avanzar hacia mayores niveles de integración. Los criterios orientadores - objetivos específicos de carácter territorial- que apuntan a la generación de proyectos y formulación de instrumentos que definan la forma y la estructura del Buenos Aires del futuro son:

- Transformar una estructura centralizada en una policéntrica
- Reconvertir la relación entre la ciudad y sus costas
- Reestructurar y renovar el sector Sur
- Promover una estrategia de espacios públicos
- Establecer un sistema intermodal de transporte
- Generar las condiciones para modernizar y diversificar el tejido económico
- Mejorar las condiciones del hábitat
- Mejorar la calidad ambiental
- Crear nuevos instrumentos de gestión

- Desarrollar la infraestructura de servicios
- Eliminar las fracturas de la ciudad

El **diagnóstico** se desarrolló en ocho ítems que resumen brevemente los estudios realizados, los objetivos, la situación actual, los principales problemas detectados, las distintas tendencias deducidas, las fortalezas y debilidades así como los lineamientos propositivos.

En 1. *La ciudad capital*, se analiza el rol de una Ciudad integrada a las redes globales, a la región del Mercosur y a su necesaria articulación con el sistema metropolitano, destacando la importancia de las ventajas relativas de Buenos Aires.

En 2. *Ambiente urbano*, se ponen de manifiesto los conflictos que afectan la calidad de vida. Se analizan las limitaciones ambientales, reorientándolas hacia una ciudad con desarrollo sostenible.

En 3. *Población, territorio y empleo*, se describen las particulares dinámicas poblacionales de la ciudad y sus densidades en función de la concentración de actividades y en relación con el resto del área Metropolitana.

En 4. *Hábitat y vivienda*, se revisa el parque habitacional de Buenos Aires, con sus características sociales y consecuentemente tipológicas, definiendo el deterioro del hábitat como un problema urbano estructural en el contexto de un crecimiento poblacional neutro.

En 5. *Vialidad y transporte*, se ponen de manifiesto las disfuncionalidades generales del sistema de transporte y vialidad en su relación con la trama urbana. Se examina el transporte de pasajeros y carga en sus diferentes redes y modos, los centros de transbordo; el nodo intermodal Retiro, el Puerto y el Aeropuerto.

En 6. *Los espacios públicos y las costas* se analiza el cuadro de situación y las posibilidades para recuperar, ampliar, mejorar el espacio público y reconvertir las relaciones entre la ciudad y sus riberas.

En 7. *Area Central y subcentros* se analiza el cuadro de situación para transformar la estructura urbana hacia un modelo policéntrico en forma simultánea con la recuperación del área central.

En 8. *El sector sur* se caracteriza la situación actual a través del estudio de sus

distintas áreas, objetivos y oportunidades de desarrollo prioritario de la Zona Sur en la Ciudad.

En 9. *Marco institucional e instrumentos*, se analiza el contexto de los actores que intervienen en la administración, planificación e intervención sobre la ciudad, la problemática de la Gestión Metropolitana como una asignatura pendiente y las acciones tendientes hacia una nueva gestión descentralizada y participativa de la Ciudad.

Finalmente, el punto 10 presenta la *Configuración Territorial* que resulta del cúmulo de aspectos anteriormente reseñados.

Los **Lineamientos Propositivos** para tender a Ciudad Equilibrada son:

- Facilitar el desarrollo de actividades administrativas, comerciales y de servicios, tanto para el Area Central como para los centros barriales.
- Promover la retención en la ciudad del crecimiento de su población, facilitando la localización residencial en los subcentros barriales y en la zona Sur.
- Promover la modernización y el desarrollo industrial de avanzada:
  - Privilegiar su localización en playas ferroviarios y predios industriales desactivados.
  - Facilitar la permanencia de grandes establecimientos industriales con requerimiento de acceso de transporte pesado.
- Promover la consolidación y crecimiento de la actividad productiva de las PyMEs:
  - Facilitar su modernización tecnológica y logística mediante el apoyo técnico y crediticio.
- Promover el desarrollo del turismo:
  - Propiciar la construcción de un puerto fluvial de pasajeros.
  - Contar con servicios de transporte terrestre interurbano de calidad.
- Consolidar el equipamiento educacional superior y de Salud.

- Compatibilizar las actividades industriales y las áreas residenciales en función de factores ambientales.

### La Configuración territorial propuesta

En el Diagnóstico se destacó que las dos características significativas eran las asimetrías entre el Norte y el Sur de la ciudad y entre sus vinculaciones radiales y transversales y, en especial, que las mismas se realimentaban recíproca y negativamente incrementando las diferencias de desarrollo y calidad ambiental entre ambos sectores.

La propuesta territorial propende a:

- Un mayor equilibrio en relación a la presencia de centralidades urbanas y barriales en el Norte y en el Sur.
- Un mayor equilibrio en cuanto a la distribución de densidades residenciales sobre los ejes norte, oeste y sur, en especial.
- La desaparición de los asentamientos precarios que se radicaban predominantemente en el Sur.
- El reordenamiento de las zonas industriales y mixtas, también predominantes en el Sur, no sólo como reducción de áreas, sino como reducción de la conflictividad de dichas áreas.
- La jerarquización de las conectividades transversales de la ciudad y de ésta con el GBA Sur, que concurre a una mayor integración metropolitana y a un mayor equilibrio entre ambas zonas. De tal manera, se procura que el círculo vicioso que se produce actualmente entre desarrollo y accesibilidad, se convierta en una interacción virtuosa que concorra a cumplimentar el conjunto de objetivos previstos para la Buenos Aires futura.

La **implementación** del Plan Urbano Ambiental requiere instrumentos específicos que reconozcan las diferentes escalas de intervención según objetivos y ámbitos concretos, tanto territoriales como temático o

sectoriales. El objetivo de estos instrumentos particularizados es la planificación de las intervenciones y la programación en el tiempo de las mismas con criterios de eficacia y economía de recursos. Entre los instrumentos propuestos, se destacan:

*Instrumentos de Promoción*, destinados a facilitar el desarrollo de las operaciones urbanísticas<sup>1</sup>.

- a) Banco de Tierras: Tradicionalmente ha sido concebido con el objetivo de disponer de tierras para el desarrollo de los proyectos y acciones derivados de las políticas urbanísticas y ambientales, mediante la adquisición anticipada de predios. En caso de jurisdicciones totalmente urbanizadas, como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, dicha adquisición no debe ser realizada con mucha anticipación, para sortear las dificultades de tener que evitar la ocupación indebida de inmuebles fuera de uso; los terrenos podrán ser de propiedad fiscal de la ciudad u otros organismos, o privados, en cuyo caso se prevén distintos instrumentos específicos para la constitución del Banco.
- b) Transferencia del derecho de construcción<sup>2</sup>. Implica transferir el potencial constructivo de áreas que se pretende mantener desocupadas, destinar a usos públicos o impedir su densificación (por ser poco adecuadas), a otros terrenos que no presenten condiciones desfavorables. Requiere una cuidadosa verificación para garantizar que en las zonas receptoras del derecho de construcción no se produzcan situaciones que atenten contra los niveles de calidad urbanística y ambiental.

*Instrumentos de Gerenciamiento*, que poseen como objetivo general concretar eficazmente las intervenciones determinadas por el Plan, aplicar el marco y los instrumentos legales vigentes y promover la participación de la iniciativa privada en la gestión urbanística.

<sup>1</sup> La «Adquisición Fiduciaria de Inmuebles», así como la existencia de la "Transferencia del Derecho de Construir", aunque restringida a las Áreas de Preservación Histórica ya han sido incorporados al actual Código de Planeamiento.

<sup>2</sup> Este instrumento tiene vigencia, pero sólo en las Áreas de Preservación Histórica, por lo que se propone la expansión de su aplicación para que pueda ser utilizado en todos aquellos casos en que reporte beneficios para la ciudad

La propuesta de implementación de estos instrumentos procura que las operaciones de desarrollo urbano promuevan la actuación interjurisdiccional y la iniciativa privada en la transformación del territorio de la ciudad. Se tratan, básicamente, de formas asociativas y contractuales que deben tener su correlato normativo y de procedimiento, estableciendo claramente las relaciones entre la administración y los interesados, ya sean propietarios o promotores, instituciones públicas o privadas.

*Instrumentos normativos*, que constituyen un cuerpo de Códigos articulados entre sí:

**Código Urbanístico:** Define las disposiciones sobre las actividades, la morfología urbana y los criterios de división del suelo parcelario, establecidos a los efectos de preservar y renovar las estructuras edilicias. Sus objetivos exceden el concepto urbanístico propiamente dicho, dado que deben operar como principal mecanismo de mantenimiento de las situaciones ambientales deseables y de prevención de las indeseables. En términos generales, corresponde al actualmente denominado Código de Planeamiento Urbano.

**Código del Espacio Público:** Define las disposiciones referentes a la morfología, los componentes, las actividades y las formas de uso de los espacios públicos de acceso irrestricto o amplio, tales como las vías públicas y los espacios abiertos. Se vincula con el Código Urbanístico, en tanto el espacio público está en gran parte conformado por los espacios parcelarios que lo delimitan.

**Código Ambiental:** Regula la calidad ambiental del medio con relación a la resolución o morigeración de situaciones indeseables existentes y al control de las que se desarrollan o pudieran desarrollarse en la Ciudad.

**Código de Edificación:** Contiene las disposiciones específicas sobre la construcción edilicia, con relación a sus condiciones de seguridad y habitabilidad.

**Código de Habilitaciones y Verificaciones:** Posee disposiciones que, con relación a todos los Códigos anteriormente mencionados, están destinados a regular la concesión de permisos de uso y al control del cumplimiento de las condiciones en que los mismos han sido otorgados.

*Instrumentos económicos:* es uno de los aspectos innovadores del PUA; se refieren a la implementación de un aporte a la mayor constructibilidad y a la redefinición del Impuesto Inmobiliario, con consideración de la percepción de tributos a los predios subutilizados y de la captación de las valorizaciones que son producto de las inversiones en obras públicas.

El *Proceso de Participación* implementado a lo largo de la elaboración del PUA, a través de Audiencias Públicas, reuniones de trabajo, presentaciones parciales, etc. deberá continuarse y profundizarse en la próxima etapa de aprobación e implementación del mismo, a través de Audiencias Públicas, Encuestas Públicas, Grupos de Trabajo, entre otras formas.

Por último, el PUA plantea el *Sistema de Monitoreo*, con el objetivo de retroalimentación a la acción a través de la medición y evaluación de los resultados alcanzados, es un principio elemental del buen ejercicio de la gestión, en general, y de la gestión urbanística y ambiental en particular. Se diferencian tres instancias:

- El monitoreo de los cursos de acción que se lleven a cabo en el marco de la gestión, en relación a las proposiciones del Plan Urbano Ambiental.
- El monitoreo del mercado inmobiliario urbano.
- El monitoreo general de los resultados.

El Monitoreo del mercado inmobiliario es de especial interés para la marcha del Plan, el estudio permanente de la oferta y la demanda inmobiliaria de la Ciudad, en tanto la misma observa una dinámica propia que, a su vez, va a ser incida por la ejecución de las acciones previstas en el Plan. La demanda según tipos de terrenos y sus respectivas capacidades constructivas (respecto a los usos admisibles y a los índices de constructibilidad), así como el nivel y variación de los precios ofertados y concertados, deben ser consideradas con el objetivo de facilitar la conformación de un mercado lo más abierto posible al desarrollo de las actividades urbanas previstas y deseables. En dicho sentido, los resultados de esta forma de Observatorio Inmobiliario,

pueden incidir sobre las acciones y las prioridades que se vayan adoptando.

El monitoreo general de los resultados de la gestión urbanística y ambiental, en general, y de los resultados del Plan en particular, debe ser realizado a partir del uso de indicadores de sostenibilidad que reflejen el estado y la variación de aspectos que sean significativos y representativos de la calidad ambiental de la Ciudad. La definición y selección de los

indicadores debe ser efectuada a partir de una concertación técnica y comunitaria, en consideración a la existencia o facilidad de obtención de la información que los alimente.

Todavía en febrero de 2003, el PUA no ha sido aprobado por la Legislatura. Trabas burocráticas, falta de consenso, cambio de prioridades lo han impedido, o una conjunción de todas ellas? Estas cuestiones las analizaremos en un próximo número.

## Brasil

Roberto SEGRE corresponsal  
Henri ACSELRAD crónica

Profesores del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e investigador del CNPq

### INFRAESTRUCTURAS Y SOSTENIBILIDAD (SUSTENTABILIDADE) EN BRASIL

El Programa Brasil en Acción (*Brasil em Ação*) junto con el Plan Plurianual de Inversiones *Plano Plurianual de Investimentos* (PPI) para el período 1996-1999 pretendía definir los territorios que estarían conectados prioritariamente a los circuitos internacionales de mercancías. La noción de ‘eje de desarrollo’ (*eixo de desenvolvimento*) sirvió para designar las áreas con potencialidad para atraer capitales. El segundo PPI, 2000-2003, respondiendo al nombre de Avanza Brasil (*Avança Brasil*), se acompañaba de lo que se presenta como ‘una agenda de políticas públicas’ expresada en los llamados Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Este estudio pretende adoptar “un enfoque holista, fundamentado en el concepto de desarrollo sostenible (*sustentable*)”, que, en su visión estratégica, “considera el medio ambiente como área de oportunidades para el establecimiento de inversiones” (BNDES, 2000: 1, 16). ¿Pero de que sostenibilidad (*sustentabilidade*) se está hablando?

El discurso gubernamental dice estar inaugurando un nuevo modo de acción del Estado, ahora “capaz de ejercer el papel de coordinador en el marco de una economía abierta y comandada por la inversión privada”. Por tanto, los técnicos del gobierno están tomando prestados del mundo empresarial todo un repertorio de conceptos y modos de pensar – del planeamiento estratégico la gestión orientada hacia los resultados, del estudio de los *steps changes* de tendencias al planeamiento *business oriented*, del método de análisis de prioridades según el *Analytical Hierarchical Process* a la evaluación de las inversiones por *analisis cluster* y simbiosis industrial. Con el fin de “inaugurar una forma nueva de relación y cooperación del sector público con la iniciativa privada”, la razón política está subordinada a una racionalidad microeconómica (BNDES, 1998). Como lo que se quiere es identificar y acelerar el flujo de circulación de mercancías, consolidando *funding* para las nuevas empresas, se busca estipular las “oportunidades de inversiones” como negocios. Se garantiza así que, cuanto más y mejores actuaciones se realicen, “las inversiones aumentarán la competitividad y reducirán las desigualdades”. Las inversiones en infraestructuras económicas se hallan en el centro del escenario de intervención en las áreas de influencia de los ejes y también en los

Recibido: 24.08.02

pueden incidir sobre las acciones y las prioridades que se vayan adoptando.

El monitoreo general de los resultados de la gestión urbanística y ambiental, en general, y de los resultados del Plan en particular, debe ser realizado a partir del uso de indicadores de sostenibilidad que reflejen el estado y la variación de aspectos que sean significativos y representativos de la calidad ambiental de la Ciudad. La definición y selección de los

indicadores debe ser efectuada a partir de una concertación técnica y comunitaria, en consideración a la existencia o facilidad de obtención de la información que los alimente.

Todavía en febrero de 2003, el PUA no ha sido aprobado por la Legislatura. Trabas burocráticas, falta de consenso, cambio de prioridades lo han impedido, o una conjunción de todas ellas? Estas cuestiones las analizaremos en un próximo número.

## Brasil

Roberto SEGRE corresponsal  
Henri ACSELRAD crónica

Profesores del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e investigador del CNPq

### INFRAESTRUCTURAS Y SOSTENIBILIDAD (SUSTENTABILIDADE) EN BRASIL

El Programa Brasil en Acción (*Brasil em Ação*) junto con el Plan Plurianual de Inversiones *Plano Plurianual de Investimentos* (PPI) para el período 1996-1999 pretendía definir los territorios que estarían conectados prioritariamente a los circuitos internacionales de mercancías. La noción de ‘eje de desarrollo’ (*eixo de desenvolvimento*) sirvió para designar las áreas con potencialidad para atraer capitales. El segundo PPI, 2000-2003, respondiendo al nombre de Avanza Brasil (*Avança Brasil*), se acompañaba de lo que se presenta como ‘una agenda de políticas públicas’ expresada en los llamados Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Este estudio pretende adoptar “un enfoque holista, fundamentado en el concepto de desarrollo sostenible (*sustentable*)”, que, en su visión estratégica, “considera el medio ambiente como área de oportunidades para el establecimiento de inversiones” (BNDES, 2000: 1, 16). ¿Pero de que sostenibilidad (*sustentabilidade*) se está hablando?

Recibido: 24.08.02

El discurso gubernamental dice estar inaugurando un nuevo modo de acción del Estado, ahora “capaz de ejercer el papel de coordinador en el marco de una economía abierta y comandada por la inversión privada”. Por tanto, los técnicos del gobierno están tomando prestados del mundo empresarial todo un repertorio de conceptos y modos de pensar – del planeamiento estratégico la gestión orientada hacia los resultados, del estudio de los *steps changes* de tendencias al planeamiento *business oriented*, del método de análisis de prioridades según el *Analytical Hierarchical Process* a la evaluación de las inversiones por *analisis cluster* y simbiosis industrial. Con el fin de “inaugurar una forma nueva de relación y cooperación del sector público con la iniciativa privada”, la razón política está subordinada a una racionalidad microeconómica (BNDES, 1998). Como lo que se quiere es identificar y acelerar el flujo de circulación de mercancías, consolidando *funding* para las nuevas empresas, se busca estipular las “oportunidades de inversiones” como negocios. Se garantiza así que, cuanto más y mejores actuaciones se realicen, “las inversiones aumentarán la competitividad y reducirán las desigualdades”. Las inversiones en infraestructuras económicas se hallan en el centro del escenario de intervención en las áreas de influencia de los ejes y también en los

aspectos de información y conocimiento, desarrollo social y medio ambiente aparecen sutilmente como complementos del discurso destinados a legitimar las actuaciones en las infraestructuras. Le corresponde al estudio de los ejes identificar los “proyectos candidatos” y los “proyectos ancla” a partir de la caracterización de los cuellos de botella y de los llamados *missing links* de las infraestructuras económicas, especialmente de transportes.

A partir de la comparación entre la capacidad efectiva de una vía de transporte y la demanda proyectada se definen los cuellos de botella en cuanto barreras físicas a la aceleración del ritmo de acumulación. “Los criterios ligados directamente con la dimensión de la planificación, como los aspectos geopolíticos y las dependencias de políticas públicas, son considerados – afirma el *Consórcio Brasileira* responsable del estudio de los ejes – como la condición para no perjudicar la viabilidad económica de los ejes que se van a definir” (BNDES 1998). Se trata de *missing links*, sin ninguna duda, para el capital y no para los intereses públicos, o con preferencia, para el capital en cuanto supuesta expresión sintética del interés público. Los *missing links* estarán de, este modo, compensados por *portfolios* carteras de inversiones. Las políticas públicas, bajo esta concepción, no deberían perjudicar a las actuaciones. Los beneficios de la competitividad, reducirán las desigualdades – es lo que afirma la creencia de los planificadores por los resultados.

En su dimensión conceptual, los ejes se definen a partir de su capacidad de inserción en un espacio más amplio, por su supuesta potencia competitiva en el mercado mundial. Se trata, por tanto, de viabilizar la articulación de las áreas dinámicas en el circuito de la acumulación a escala mundial, hacer valer las “vocaciones” de cada porción del territorio nacional a los supuestos intereses del mercado global, en detrimento de los diferentes proyectos que, para tales áreas, hayan formulado, eventualmente, los diferentes actores sociales locales.

El estudio de los Ejes pretende recuperar el papel del espacio territorial en la planificación del desarrollo, “identificando una nueva geografía socio-económica para Brasil”<sup>1</sup> El

espacio considerado no es, por tanto, un espacio unidimensional, el espacio de las negocios. La delimitación de los ejes sirve, previamente, de fundamento aparentemente científico destinado a legitimar las acciones y la distribución espacial de las inversiones. Por esto, sus creadores destacan la pretensión de “desenfatar” el trazado cartográfico de los Ejes, insistiendo en el carácter integrador y no delimitador de los mismos. Pretenden así, por el recurso a lo que entienden ser una especie de “cubismo cartográfico”, desanimar las presiones de los *lobbies* estatales y locales. Pero la expectativa de urgencia de las presiones será tanto mayor cuanto mas competitivos se muestren entre si ciertos proyectos, requiriendo la definición de prioridades sobre criterios que no parecen estar apenas sometidos a intereses localizados. De ahí la mención recurrente al holismo y a largo plazo, a la sinergia y la sostenibilidad.

El modelo de gestión adoptado muestra sin embargo que a pesar de las preferencias por la sinergia y la visión holista y de las inversiones estructurantes, es el propio “proyecto” la unidad de administración y reflexión. Se establece que el gerente de los proyectos sea el actor central del proceso de ejecución. La figura del funcionario empresario *funcionário-empendedor*, responsable de atraer a los inversores que permitan transformar una cartera de inversiones-candidatas en proyectos, es emblemática de esta interpenetración entre el mercado y la política. El negocio determina la acción política, el *marketing* substituye al debate público, el inversor potencial asume el puesto de mando. Este modelo de gestión de la cartera de inversiones evidenciará así la preocupación central por la eficiencia administrativa, teniendo como contrapartida la desconsideración de la perspectiva de los actores sociales – no empresariales - que podrían legitimar políticamente los proyectos.

El Programa no esconde su sesgo exportador, pues todos los ejes vinculan una región productora a un puerto, con poca actividad en el sentido de la integración interna. En lo que respecta al Eje del Arco Norte y Madeira-Amazonas, por ejemplo, existen temores fundados de que se formen dos inmensos nudos multimodales de circulación, estimulando la producción exportadora de soja a partir del cinturón ya existente no cerrado, pudiendo alcanzar

<sup>1</sup> Notícias do Brasil, Informativo PPA, MOG, Brasília, 1999, p.2.

áreas boscosas, en ausencia de medidas que hagan que esta expansión se restrinja a áreas ya degradadas (BECKER, 2000: 26).

Al dirigir las inversiones hacia la reducción de los estrangulamientos señalados por el mercado, se tiende, por otro lado, a concentrar cada vez más las actividades y la renta donde ya se encuentra concentrada. Pues las inversiones privadas deberían continuar dirigiéndose hacia donde las externalidades positivas existentes les aseguren rentabilidades. Al buscar responder a los estrangulamientos indicados por el propio mercado, se renuncia, en realidad, a implementar “proyectos estructurantes” efectivos. Se trata solo de acelerar la velocidad de circulación de las mercancías. Y en lugar de la voluntad política indispensable para responder a cualquier propósito redistributivo –social y regional-, pasa a revitalizar la acción gubernamental agilizadora y *market-friendly*.

Pero otro gran problema del proyecto es que reposa en la hipótesis de que la parte dominante de los inversiones va a ser financiada por el sector privado. Ya que la parte de inversión pública será pequeña, recurriéndose al *project finance* como instrumento financiero que prevé el reparto de riesgos (*unbundling*) por medio de sociedades de propósitos específicos que desvinculen el empresa-riesgo de la empresa-riesgo. La cuestión central es la de hacer pasar al gobierno de una situación de proveedor de recursos públicos a la de movilizador de recursos privados, ofreciendo incentivos y complementos de garantías a los inversores privados, protagonistas del *project finance*. La dificultad de este tipo de ingeniería financiera es la de que el sector privado sólo participará si tiene confianza en el sector público. La estrategia de *marketing* del proyecto parece, así, configurarse tan importante como el mismo proyecto. Ya que las condiciones actuales del

crecimiento brasileño no parecen aseguradas, si consideramos el déficit público y la deuda pública interna efectiva. O crecimiento es, en efecto, dependiente de la reducción de la tasa de intereses y del crecimiento de una deuda interna que se está dolarizando. Y sin la substancial bajada de intereses no se puede esperar una gran inversión privada. El déficit de cuenta corriente al ser muy alto, como la inversión externa tiende a no ser lo suficientemente duradera para compensar el déficit, las exportaciones deberían crecer en la medida que se puedan obtener las divisas necesarias para la financiación del déficit en cuenta corriente. Como el proyecto no puede pesar como causa de déficit público, se reduce el grado de autonomía de la inversión pública en los Ejes, requiriendo ampliaciones concretas de las exportaciones. Por lo tanto, tiene que satisfacer un recorrido delicado: o se obtiene consistencia en el crecimiento vía exportaciones en volumen suficiente O se debe ampliar la austeridad fiscal. En caso contrario, el modelo tenderá a frustrarse y las condiciones necesarias para la conclusión del proyecto podrían desaparecer (COUTINHO, 1999).

La retórica del “coste de Brasil” “*custo Brasil*”, según Celso Furtado<sup>2</sup>, un mito activado para legitimar la inserción en los mercados globales vía cambio sobrevaluado y altas tasas de intereses, tuvieron lugar, tras enero de 1999, la experiencia concreta de los costes sociales de la devaluación del real y de la disminución de la riqueza nacional. La transformación del medio ambiente en oportunidad de actuaciones parece constituir hoy una nueva mitología, la de una concepción de sostenibilidad que se muestra incapaz de dar cuenta tanto de la degradación ambiental como de la desigualdad social en el país.

Traducción y Revisión del Portugués: PPG & JGB

## BIBLIOGRAFÍA

- BECKER, Bertha: *Cenários de Curto Prazo para o Desenvolvimento da Amazônia*, LAGET/UFRJ, mimeo. Rio de Janeiro.
- BNDES, (1998): *Eixos Nacionais de Integração, Marco Inicial*, Brasília.
- BNDES-Consórcio Brasileira (2000): “Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e

- Desenvolvimento”, *Relatório Síntese*, Tomo I, jan. Brasília.
- COUTINHO Luciano 1999, *Seminário Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração*, NESUR/Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 27.10.

<sup>2</sup> cf. Gazeta Mercantil, Sao Paulo, 17.02.1997.

## Estados Unidos

Thomas F. GLICK

Boston University

### ESTADOS UNIDOS: LA MACDONALDIZACIÓN

**M**acdonaldización es un término acuñado por un sociólogo estadounidense, George Ritzer, para analizar todo un grupo de fenómenos asociados con el servicio rápido y estandarizado que la famosa cadena de hamburgueserías ha venido a encarnar. Las cuatro pautas establecidas por Ritzer son ahora muy conocidas: eficiencia, calculabilidad, predictibilidad, y una especie de control social ejercido a través de la tecnología deshumanizada, dando lugar a las “largas colas, cartas limitadas, poca selectividad y asientos no muy cómodos,” que todos conocemos de sobra. El mejor cliente es el que come rápidamente y se va (o bien, que no entre siquiera, pasando en coche por una ventana de servicio).

Los estímulos base del fenómeno son económicos, pero con un fuerte talante sociocultural: familias con dos carreras, la cultura del automóvil, la alta movilidad en la vida personal, requisitos impuestos, sobre todo, por la distancia entre residencia y trabajo. Todo eso contribuía a un entorno social en el cual las personas que viajan mucho han venido a poner un alto valor en la familiaridad del servicio alimentario.

La Macdonaldización constituye una especie de planificación digna de estudiar, sobre todo en los niveles locales y regionales, a pesar del énfasis reciente en los aspectos globales del fenómeno. El nivel teórico conduce a una reconsideración del modelo de racionalización de Weber, ya que no se trata aquí de racionalización burocrática, el meollo de la tesis de Weber. Es una racionalización por parte de consumidores, de costumbres y *hábitos* que carece del aspecto *formal* en el cual insistía Weber. Las ideas de Mannheim con respecto a la deshumanización son quizás más relevantes, pues la Macdonaldización

implica una pérdida en la capacidad del individual para el ejercicio de su propia racionalidad en la formulación de las decisiones más banales de la vida diaria.

La Macdonaldización ha traído consigo uniformidad y homogeneidad hasta la saciedad (vista desde una perspectiva global, ciertamente). No obstante, en pueblos más pequeños o países en subdesarrollo, puede también traer variedad, introducir un estándar de limpieza en el comedor y los lavabos, desconocida antes (famoso es el caso del primer McDonalds en Moscú). La Macdonaldización es constantemente citada como factor (negativo) en la globalización. Pero hay inflexiones locales (¿que nos den alguna esperanza?): el *McLaks* (sandwich de salmón ahumado) en Noruega, el *Groenteburgo* (de legumbres) holandesa, etc.

La Macdonaldización ha marcado un cambio en el enfoque del capitalismo mismo, desde la producción hacia el consumo. En términos marxistas, los clientes añaden valor en las tareas que ellos mismos desempeñan *gratis* en los sistemas macdonaldizados. En tal contexto, la Macdonaldización favorece la creación de una clase de *consumidores* oprimidos. No sólo no son compensados económicamente, sino que tienen que padecer un estilo de consumo muy regulado: colas de cierta extensión (con límite implícito de tiempo para decidirse), comida más o menos en silencio, según un modelo de interacción social muy limitado. De ahí, la deshumanización de Mannheim.

Al repasar la amplia literatura de Macdonaldización, me di cuenta de que los conceptos geográficos no participan mucho en el debate. Quizás porque los geógrafos entendieron al proceso algo precozmente. En 1967, recién llegado a la Universidad de Texas con un doctorado reciente en Historia, conocí a un geógrafo llamado Paul English. En mi Universidad, el Departamento de geografía había sido suprimido unos años

antes de mi llegada como alumno. Por tanto, English era el primer geógrafo que conocía. El campo me interesaba y English tenía el don de poder explicar conceptos de una manera fácil de comprenderle. Un día cuando le preguntaba algo sobre la teoría de la

localización (*location theory*), me contestaba: “Es una manera de explicar la disposición espacial regular de los McDonalds.” Y me hablaba en serio. En 1967, por tanto, la Macdonaldización ya servía de modelo accesible para conceptos teóricos en geografía.

## BIBLIOGRAFÍA

RIZTER, G. (1998): *The McDonaldization Thesis: Explorations and Extensions*, Sage Londres.

— (1992): *The McDonaldization of Society: An Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life* Sage Londres.

## Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

### FEDERALISMO Y REFORMA URBANÍSTICA

En ausencia de una iniciativa del Parlamento nacional la reforma urbanística se ha impulsado en los últimos ocho años por cada una de las Regiones, en especial por aquellas que se remiten al modelo propuesto por el Instituto Nacional de Urbanismo (INU) en 1995. Se trata de las leyes de siete Regiones, Toscana, Umbria, Basilicata, Lazio, Emilia-Romagna, Puglia, Calabria, que han retomado las palabras clave de la reforma: el *Piano strutturale* [Plan estructural] y el *Piano operativo* [Plan operativo] para sustituir, en el nivel municipal, el viejo *Piano Regolatore Generale* [Plan General de Ordenación] de carácter total y rígidamente prescriptivo así como sustituir la anacrónica opción vinculante y expropiadora; el *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* [Plan Territorial de Coordinación Provincial] para tutelar la así llamada «*area vasta*» (extensa área); la *copianificazione* [coplanificación] como método fundamental de convenio previo entre todos los entes electivos y funcionales que tienen responsabilidad en la gestión del territorio; la

*perequazione urbanistica* [equidistribución urbanística] como modalidad de desarrollo de ejecución del plan, alternativa a la expropiación, de aplicación prácticamente imposible en Italia por motivos jurídicos y, sobre todo, de disponibilidad financiera. Se trata pues de leyes muy parecidas, al menos en el lenguaje utilizado, aunque presenten diferentes niveles de profundización y de originalidad y sobre todo de convicción al proponer un nuevo modelo de planeamiento respecto al que estaba en vigor hace más de sesenta años, el definido por la todavía vigente ley nacional de urbanismo de 1942. Precisamente desde la óptica del nuevo modelo de planeamiento estas leyes provocan muchas dudas e interrogantes por el simple hecho de que, con una legislación nacional inmóvil no pueden tratar los escollos jurídicos y constitucionales de la ordenación legal en vigor. Ante todo la actual situación de «doble régimen» de los inmuebles (la diferencia de tratamiento, muchas veces juzgada inconstitucional, entre los propietarios de inmuebles revalorizados por el plan y los de inmuebles sujetos a restricciones de distintos tipos), situación que frustra casi completamente las innovaciones reales o supuestas comprendidas en estas

antes de mi llegada como alumno. Por tanto, English era el primer geógrafo que conocía. El campo me interesaba y English tenía el don de poder explicar conceptos de una manera fácil de comprenderle. Un día cuando le preguntaba algo sobre la teoría de la

localización (*location theory*), me contestaba: “Es una manera de explicar la disposición espacial regular de los McDonalds.” Y me hablaba en serio. En 1967, por tanto, la Macdonaldización ya servía de modelo accesible para conceptos teóricos en geografía.

## BIBLIOGRAFÍA

RIZTER, G. (1998): *The McDonaldization Thesis: Explorations and Extensions*, Sage Londres.

— (1992): *The McDonaldization of Society: An Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life* Sage Londres.

## Italia

Federico OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

### FEDERALISMO Y REFORMA URBANÍSTICA

En ausencia de una iniciativa del Parlamento nacional la reforma urbanística se ha impulsado en los últimos ocho años por cada una de las Regiones, en especial por aquellas que se remiten al modelo propuesto por el Instituto Nacional de Urbanismo (INU) en 1995. Se trata de las leyes de siete Regiones, Toscana, Umbria, Basilicata, Lazio, Emilia-Romagna, Puglia, Calabria, que han retomado las palabras clave de la reforma: el *Piano strutturale* [Plan estructural] y el *Piano operativo* [Plan operativo] para sustituir, en el nivel municipal, el viejo *Piano Regolatore Generale* [Plan General de Ordenación] de carácter total y rígidamente prescriptivo así como sustituir la anacrónica opción vinculante y expropiadora; el *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* [Plan Territorial de Coordinación Provincial] para tutelar la así llamada «*area vasta*» (extensa área); la *copianificazione* [coplanificación] como método fundamental de convenio previo entre todos los entes electivos y funcionales que tienen responsabilidad en la gestión del territorio; la

*perequazione urbanistica* [equidistribución urbanística] como modalidad de desarrollo de ejecución del plan, alternativa a la expropiación, de aplicación prácticamente imposible en Italia por motivos jurídicos y, sobre todo, de disponibilidad financiera. Se trata pues de leyes muy parecidas, al menos en el lenguaje utilizado, aunque presenten diferentes niveles de profundización y de originalidad y sobre todo de convicción al proponer un nuevo modelo de planeamiento respecto al que estaba en vigor hace más de sesenta años, el definido por la todavía vigente ley nacional de urbanismo de 1942. Precisamente desde la óptica del nuevo modelo de planeamiento estas leyes provocan muchas dudas e interrogantes por el simple hecho de que, con una legislación nacional inmóvil no pueden tratar los escollos jurídicos y constitucionales de la ordenación legal en vigor. Ante todo la actual situación de «doble régimen» de los inmuebles (la diferencia de tratamiento, muchas veces juzgada inconstitucional, entre los propietarios de inmuebles revalorizados por el plan y los de inmuebles sujetos a restricciones de distintos tipos), situación que frustra casi completamente las innovaciones reales o supuestas comprendidas en estas

leyes, haciendo muy semejante en su contenido los nuevos mecanismos definidos por las mismas leyes regionales y las definidas por la ley de urbanismo nacional.

De hecho —aunque ricas de contenidos culturales y disciplinares que revalorizan las experiencias de planificación de los Municipios y de las Provincias de las diferentes Regiones— estas leyes regionales aparecen más como atajos sin salida, que como verdaderas soluciones del problema: al final, el plan municipal, considerando la actual ordenación no podrá más que ser totalmente prescriptivo, los márgenes de flexibilidad dejados a la componente operativa serán estrechísimos, la misma componente no podrá más que parecerse ya a los viejos instrumentos de desarrollo, las servidumbres prescribirán de todos modos después de cinco años, mientras que ninguna ley regional podrá obligar a las Direcciones generales y a las Autoridades de las cuencas hidrográficas (por citar dos de los entes funcionales del Estado con mayores responsabilidades en la gestión del territorio) a «co-planificar» con los Ayuntamientos, dado que en sus respectivas leyes constitutivas eso no está previsto.

Sin embargo esta situación ha sufrido un cambio sustancial cuando, de improviso, el Parlamento y los urbanistas (siempre gracias a la iniciativa del INU) se han dado cuenta de que la reforma federalista —aprobada al final de la XIII Legislatura de la entonces mayoría de centro–izquierda y confirmada por el Referéndum popular celebrado en el otoño de 2001— ha modificado radicalmente las perspectivas de la legislación regional en materia de urbanismo. De hecho, en el nuevo texto del artículo 117 de la Constitución reescrito por la reforma federalista, la materia del «gobierno del territorio» (o gobernanza), se asigna a la competencia compartida entre el Estado y las Regiones y se convierte, pues, en objeto de legislación «concurrente» entre estas dos instituciones, replanteando así el problema de la definición de los principios relativos y de su enunciación en un texto que reforme inevitablemente y de modo profundo la regulación existente. Con la definición «gobierno del territorio» hoy muy utilizada en Italia, se entiende la disciplina, la gestión, la tutela, el uso y las transformaciones más relevantes del territorio, además de la

valoración del paisaje, ampliando así la tradicional definición de urbanística empleada tanto por la legislación nacional como por la regional. Al mismo tiempo la también nueva formulación del artículo 118 de la Constitución ha introducido, junto a los entes electivos que tienen competencias en el gobierno del territorio —es decir, los Municipios (definidos como sujetos primarios), las Provincias y las Regiones— al también nuevo Instituto de las «Ciudades metropolitanas» respondiendo así a una necesidad que ya contempla diferentes realidades del País el cual, al final del proceso de expansión urbana, registra una configuración de asentamientos completamente distinta a la del final de la Segunda Guerra mundial, cuando entró en vigor la actual ley urbanística.

Dentro de la actuación de las nuevas disposiciones constitucionales, en los primeros meses del año 2003 en el Congreso de los Diputados se han presentado ya dos propuestas de ley por parte de otros tantos parlamentarios, uno de la mayoría y el otro de la oposición, gracias a la voluntad expresada por el Gobierno de dejar la materia de la «gobernanza del territorio» a la iniciativa del Parlamento. Aunque las propuestas proceden de los dos polos que en casi todos los argumentos se oponen duramente en el Congreso, presentan sin embargo rasgos comunes tan significativos que hacen esperar a los mismos competidores la concreta posibilidad de una unificación en un texto único.

Bastante semejantes son de hecho tanto las propuestas relativas a la legislación de competencia exclusiva del Estado sobre las materias antes mencionadas, como las relativas a la legislación «concurrente» Estado–Regiones. En virtud de las primeras, al Estado le corresponde solamente dictar los principios fundamentales de la gobernanza del territorio, mientras que a cada Región le compete la ejecución o desarrollo operativo apoyando las condiciones locales específicas, realzando sus diferencias y sus aptitudes. Además en ambas propuestas no sólo se evidencia la naturaleza pública del planeamiento, sino también la necesidad de superar el viejo modelo autoritario a través de nuevas reglas de «partenariado» o consorciado público–privado, siempre que

vengan especificadas las diferencias, incluso entre «actos de contenido estructural» que no tienen eficacia conformadora, y «actos operativos» que en cambio regulan el régimen de los inmuebles y tienen eficacia conformadora de la propiedad. Sin definir los instrumentos de planeamiento (operación que atañe a la legislación regional) se entra pues en la cuestión de la naturaleza de los actos de planeamiento: aunque ésta parezca una solución legislativa de escasa importancia, en realidad comporta una perspectiva profundamente innovadora para la redefinición de los instrumentos de planeamiento.

Al Estado —al que ya se le habían atribuido, por la reforma constitucional, las competencias en relación a las políticas de tutela del medioambiente y del gobierno del ecosistema— las nuevas propuestas de ley sugieren atribuirle algunas competencias del gobierno del territorio que no pueden ser delegadas a la legislación *concurrente* Estado-Regiones: se trata, en definitiva, de la programación y realización de las grandes redes infraestructurales, de la promoción de programas innovadores de ámbito urbano y territorial que impliquen una intervención coordinada por parte de diferentes administraciones, de la definición del régimen de los inmuebles, de las contraprestaciones mínimas para los equipamientos y los mobiliarios urbanos y, por último, de los títulos habilitadores para las intervenciones edificatorias. Mientras que para los dos primeros temas las competencias del Estado son evidentes, para la definición del régimen de los inmuebles las dos propuestas de ley concuerdan al privilegiar la modalidad de la equidistribución, definida como modalidad ordinaria de desarrollo de las intervenciones urbanísticas en el planeamiento operativo y, por consiguiente, dejar al margen la modalidad expropiatoria que permanece en el ordenamiento para, de todos modos, garantizar la realización de las obras públicas. En cuanto a las vinculaciones urbanísticas, su naturaleza, duración y caducidad, ocasional indemnización y posibilidad de su reiteración la normativa estatal puede basarse en la jurisprudencia consolidada de los dos últimos decenios. Una convergencia análoga vuelve a encontrarse a propósito de las prestaciones mínimas que hay que reclamar para los equipamientos y

los servicios urbanos, superando el viejo concepto de *estándar* cuantitativo cuya definición sin duda no puede ser ya confiada a una norma estatal. Mientras que en lo referente a los títulos habilitadores de las intervenciones edificatorias la normativa nacional «*Testo Unico dell'edilizia*» (Texto Único de la Edificación aprobado en el 2001 y que entrará en vigor en junio del año 2003) es tan reciente que se considera un punto de referencia obligado.

Definidas estas premisas generales —que en algunos casos representan una verdadera revolución de la ordenación anterior y que utilizan plenamente las experimentaciones realizadas en los pasados años por los planes y por algunas normas regionales— sendos proyectos de ley enumeran los principios fundamentales de la legislación «concurrente», es decir aquellos a los que deberán atenerse las futuras leyes regionales de gobierno del territorio. Haciendo un resumen de las dos propuestas, tales principios se identifican con los de: subsidiariedad, co-planificación, participación, competitividad e imparcialidad de la acción administrativa y equidistribución.

- El principio de subsidiariedad contempla el reparto de los poderes y de las competencias entre los diferentes sujetos institucionales, así como las relaciones entre estos y los ciudadanos; la referencia a tal principio, unido a los de diferenciación y adecuación, permite eliminar la rígida jerarquía de los instrumentos de planeamiento instituidos por la ley de urbanismo de 1942 y todavía enraizada en la mentalidad de la administración pública (e igualmente en la de muchos planificadores).
- El principio de co-planificación es decir, de la cooperación y de la concertación entre los distintos sujetos institucionales ha terminado por superar la lógica de los controles y de la doble fase de procedimiento que determinan sobrecargas burocráticas y conflictos y, por consentir la coordinación entre los mismos sujetos desde la formación de las opciones que revisten una pluralidad de intereses públicos. En

especial, se establece el principio de la cooperación entre las llamadas «tutelas separadas» por parte del Estado y de los sujetos titulares de intereses públicos en el gobierno del territorio, con el explícito objetivo de coordinar los diferentes sujetos implicados en los actos de planeamiento.

- El principio de participación en el proceso de planificación está directamente conectado con la ampliación de la discrecionalidad administrativa que deriva del aligeramiento de las previsiones legislativas de naturaleza vinculante: la búsqueda del interés público, que está en la base de la planificación, se deberá basar en la comparación entre los distintos intereses públicos y privados implicados, que deben estar representados adecuadamente en el curso del procedimiento. Por otra parte, las instituciones de participación están presentes ampliamente en el contexto europeo e igualmente en Italia han descubierto en los últimos años, una primera experiencia positiva. De todos modos serán las Regiones y los Ayuntamientos los que definan la mejor articulación de las diferentes instituciones, respetando el principio fundamental de participación.
- Los principios de competitividad e imparcialidad administrativa están en cambio en la base de la negociación urbanística (o si se quiere de la urbanística consensual) y, más en general, de los acuerdos entre administración pública y los privados. Se trata de prácticas ya ampliamente experimentadas en Italia en los últimos diez años, pero circunscritas a experiencias limitadas, en particular en las intervenciones de recalificación urbana, cuyo indudable éxito sugiere, sin embargo, su generalización: la condición fundamental para generalizar un enfoque de este tipo está evidentemente en la garantía de la más amplia publicidad de las opciones, de la existencia de

procedimientos transparentes de confrontación concurrencial y de la imparcialidad en la selección de las propuestas consideradas de mayor interés.

En el ámbito de las competencias concurrentes de las que trata la reforma constitucional, la primera de las descritas es el marco general dentro del cual algunas leyes regionales definirán mecanismos y procedimientos. También en esta vertiente hay indicios importantes, como la iniciativa legislativa de Lombardía, la más importante de las Regiones italianas tanto en términos de consistencia demográfica (más de nueve millones de habitantes), como en términos de producción de riqueza (es el principal motor de la economía nacional), relativa a una propuesta de ley sobre el gobierno del territorio, que, por primera vez entre todas las experiencias regionales hasta ahora realizadas, se separa por completo del viejo modelo de la ley de urbanismo de 1942. No obstante presenta diferentes elementos de ambigüedad y algunas soluciones no convincentes en las que hay que profundizar en un debate apenas iniciado (el objetivo es el de la aprobación definitiva de la ley dentro del año 2003), aparece como la primera experiencia regional que indica cual debe ser el camino por recorrer en un futuro próximo.

Desde el primer paso —representado por la aprobación por parte del Parlamento de una ley de reforma hecha sólo por «principios», un paso que no parece ni imposible, ni demasiado lejano en el tiempo— pueden pues originarse nuevas leyes regionales que, gracias asimismo a las experiencias pasadas, barran los obstáculos contra los que se han encallado las distintas reformas regionales de la inalterada legislación nacional antes mencionadas y que son los mismos que hacen casi imposible el trabajo del planificador. Lo sabe bien quien trabaja hoy en los planes teniéndose que inventar cada día una solución para hacer lo que el viejo modelo no consiente, pasando por los estrechísimos desfiladeros dejados por la prescripción a los cinco años de las vinculaciones urbanísticas, por la esencial imposibilidad de su reiteración, por la impracticabilidad de las indemnizaciones expropiadoras, por el problemático e irresoluto «residuo» del plan, agravado de

manera decisiva por la nueva fiscalidad inmobiliaria, por los riesgos siempre inherentes de inconstitucionalidad del «doble régimen», por la ingrata obligación de usar en la ciudad que se transforma un mecanismo como el plan de ordenación nacido para encarar los ya obsoletos problemas de la expansión urbana. Una situación que se ha demostrado tan difícil para el planeamiento como la de brindar una cómoda justificación a aquellas ciudades (entre las cuales Milán representa el caso más sobresaliente) que desde hace

tiempo han abandonado la perspectiva del plan general para afrontar su futuro refugiándose en la práctica más cómoda de la *desregulación* y que, en cambio, puede ser hoy trastocada, ofreciendo a las ciudades italianas una nueva perspectiva para competir en el desarrollo, para la recalificación de las partes más degradadas, para garantizar la calidad del medioambiente y para gobernar el proceso de transformación urbana en acción.

Traducción del italiano: Sagrario del Río Zamudio

## Venezuela

Arturo ALMANDOZ

Departamento de Planificación Urbana, Universidad Simón Bolívar, Caracas

### EL URBANISMO: TEORÍAS, PRÁCTICAS E HISTORIOGRAFÍA EN AMÉRICA LATINA. ENTREVISTA A ROBERTO SEGRE<sup>1</sup>

Esta entrevista forma parte de mi investigación post-doctoral «Sobre la historiografía urbana en América Latina, 1960-2000. Enfoque epistemológico e internacional». <sup>2</sup> Creo que no hace falta justificar la elección de Roberto Segre como una de las fuentes primarias que más tienen que aportar sobre este tema, conjuntamente con el también arquitecto y urbanista Ramón Gutiérrez; junto a Jorge Enrique Hardoy, desaparecido a comienzos de los años 1990, ellos han sido fundadores y adalides en los campos de la teoría e historia de la arquitectura y el urbanismo latinoamericanos.

Con más de 300 ensayos y 25 libros que van desde el análisis de la obra arquitectónica hasta la ordenación territorial, apenas algunos de los cuales serán referidos en esta entrevista, la dilatada trayectoria académica de Roberto Segre no necesita mayor presentación. <sup>3</sup> Sólo quiero señalar que, habiendo tenido el privilegio en los últimos años de estar en contacto con él, he podido comprobar lo que desde mis tiempos de estudiante de Urbanismo, en la Caracas de los años 1970, ya me asombraba de sus textos: mucho más allá de nuestras especialidades, Segre es no sólo un historiador y crítico de la arquitectura y el urbanismo, sino también un *pensador* de las estructuras espaciales y territoriales de esa América Latina, cuyo justo reconocimiento en la civilización occidental siempre le ha preocupado. Su vigilante y

<sup>1</sup> El guión de la entrevista fue discutido durante mi visita al Programa de Postgrado en Urbanismo (PROURB), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), octubre 2002; posteriormente fue respondida por el entrevistado, con el detallismo que lo caracteriza, en los últimos días de diciembre del mismo año.

<sup>2</sup> Centro de Investigaciones Post-doctorales (CIPOST), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

<sup>3</sup> Nacido en Milán, el arquitecto argentino (Universidad de Buenos Aires, 1960), ha sido profesor de historia de la

arquitectura y del urbanismo en la misma universidad (1957-1962), así como en La Habana (1963-1993), y en la UFRJ desde 1994, donde actualmente dirige el programa de postgrado PROURB. Doctorado en Arte por el Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría (La Habana, 1990), y en Planificación Urbana y Regional por la misma UFRJ (Río de Janeiro, 1997). Ha sido Profesor Visitante de las universidades de Columbia (Nueva York, 1982) y Rice (Houston, 1995), obtuvo la Guggenheim Fellowship en 1985.

lúcida aproximación —económica, social y cultural, pero sobre todo humanística— a nuestras disciplinas, que se apoya sobre una vasta erudición cultivada desde su mocedad en Buenos Aires, le convierten en *rara avis* que se remonta, con soltura y autoridad, por sobre las ciudades y demarcaciones nacionales, desde Argentina hasta México, desbordando la departamentalización y la casuística excesivas de nuestras academias. Además de testimonio invaluable de esa perspectiva panorámica y comparativa de nuestro continente, que pocos como él pueden alcanzar, sirva esta entrevista también como pequeño homenaje al infatigable Roberto, cuya diaria rutina de producción intelectual parece olvidar la inmensa obra que ya nos ha legado.

**AA: ¿Cuándo ubicas el comienzo de la historiografía urbana en América Latina?**

**RS:** No es fácil rastrear el primer libro dedicado a la historia urbana de América Latina aparecido en el siglo XX, ya que el tema pertenece más a este período que a los anteriores. Creo recordar que en la Argentina, a finales del siglo XIX, el presidente Domingo Faustino Sarmiento, en alguno de sus escritos se refirió al destino civilizador de Buenos Aires. A partir de la década de los años treinta, como lo señaló Ramón Gutiérrez en su erudito ensayo «La historiografía de la Arquitectura Americana. Entre el desconcierto y la dependencia cultural, 1870/1985» (Gutiérrez, 1997),<sup>4</sup> la aparición de la colección de planos coloniales del Archivo de Indias publicada por el investigador español Angulo Iñiguez (1933-1939), podría marcar el inicio de la presencia de los temas urbanos dentro de los tratados de historia de la arquitectura y del arte, como luego se profundizó en la monumental *Historia del arte hispanoamericano* en tres tomos, editados en España, en los que siempre se hacía referencia a los trazados coloniales de las capitales latinoamericanas (Angulo Iñiguez, Marco Dorta y Buschiazzo, 1945-1956).

Pero la discusión sobre los temas urbanos apareció desde el momento en que, en el siglo XIX, fue cuestionada la ciudad colonial y comenzaron los proyectos de transformación de la trama histórica, con los modelos

provenientes de Europa, según lo señalara Jorge Enrique Hardoy en su escrito sobre «Teoría y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850 y 1930. Su traslado a América Latina» (Hardoy, 1988). El planeamiento de las nuevas ciudades de La Plata en la Argentina y de Belo Horizonte en Brasil, a finales del siglo XIX, generaron debates sobre los trazados, las estructuras viales, las tipologías arquitectónicas, los espacios verdes, que de alguna manera definieron un discurso que siempre trajo a colación la dimensión histórica. En el Caribe, resultó pionero el libro de Pedro Martínez Inclán *La Habana actual*, publicado en 1925, que además de realizar propuestas para el futuro de La Habana, citaba los ejemplos significativos, europeos y norteamericanos, que podían servir de modelos para la ciudad «moderna» (Martínez Inclán, 1925). Ahora, creo que el primer texto que hizo un recuento de las ciudades desde una óptica actual, fue el de Francis Violich, *Cities of Latin America. Housing and Planning to the South*, publicado en Estados Unidos (Violich, 1944).

**AA: ¿Cómo ves el rol desempeñado por Jorge Enrique Hardoy?**

Mi relación con Jorge Enrique comenzó a finales de los años cincuenta. Luego de la caída de Perón en 1955, las universidades argentinas comenzaron a recuperarse de una década de abandono, burocracia y mediocridad, e intentaron no sólo crear una estructura interna democrática y participativa sino también reformular y actualizar los planes de estudios. La Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario fue una de las que produjo un cambio radical en todas las disciplinas, tanto en historia, diseño y en particular, urbanismo y planificación territorial, retomando la herencia de Ángel Guido. Para concretar este ambicioso proyecto, fueron invitados profesionales jóvenes de Buenos Aires para organizar el plan de estudios e impartir los cursos, allá por los años 57/58. Entre los invitados se encontraba Jorge Enrique Hardoy, junto con Juan Manuel Borthagaray, Carlos Méndez Mosquera y Francisco Bullrich. Yo viajaba a Rosario de vez en

<sup>4</sup> De la considerable cantidad de obras mencionadas por Segre, listo en la bibliografía del final las referencias más directamente relacionadas con la historiografía urbana en América Latina; así mismo, algunas obras

de historia, poco difundidas actualmente, que puedan ser poco conocidas para el público general. En algunos casos se incluye la versión original y la traducción al castellano.

cuando para escuchar las clases magistrales de historia de la arquitectura de Bullrich (1969; 1969a), que realmente eran un espectáculo, y allí conocí a Jorge Enrique, aunque entonces, todavía no me interesaba particularmente en los temas urbanos.

El primer contacto profesional lo tuve cuando él viajó a Cuba a inicios de los años setenta, para recoger información sobre las transformaciones urbanas de la Revolución, que serían publicadas en el libro escrito con Maruja Acosta, *Reforma urbana en Cuba revolucionaria* (Acosta y Hardoy, 1971); y el ensayo «Estructura espacial y propiedad», integrado en *Cuba, camino abierto* (Barkin y Manitzas, 1973). Recuerdo los días que transcurría en la terraza de mi casa en el barrio de Miramar, leyendo todos los recortes de periódicos, que ya en aquel entonces los coleccionaba minuciosamente para armar el archivo documental sobre la arquitectura y el urbanismo en Cuba. Allí se reforzó nuestra amistad, y al viajar a Buenos Aires en 1983, después de la Guerra de las Malvinas, cuando aflojó la represión de la dictadura militar y pude entrar de nuevo al país, en una reunión de trabajo, propuso que me presentara a la beca Guggenheim, con el proyecto que tenía *in mente* de estudiar el urbanismo y la arquitectura del siglo XX en las Antillas. Confieso que fui incrédulo sobre esta posibilidad, ya que desde el inicio del gobierno revolucionario, ningún cubano identificado con el nuevo régimen había obtenido esa beca, ya otorgada a prestigiosos investigadores como Julio Le Riverend y Manuel Moreno Fragnals, en la primera mitad del siglo XX. Pero, es de suponer que en este año (1983) se produjo un cambio de política de la institución (y quizás del gobierno norteamericano), y otorgaron la primera al escritor Miguel Barnet, y yo la segunda, en 1984. A partir de entonces, los intelectuales cubanos siguieron recibiendo la beca, aunque con algunas restricciones. Supongo, que además de los méritos que podía tener mi propuesta, creo que en parte tuve el apoyo de Richard Morse, muy amigo de Jorge Enrique, miembro del comité de selección de las becas.

Considero que el papel jugado por Hardoy en la difusión, investigación, concreción y articulación de las iniciativas teóricas y prácticas en relación al urbanismo latinoamericano, resultó fundamental. Impresionaba su capacidad de metódico

investigador, sobre los temas pasados y presentes de la realidad urbana de nuestra región. El primer libro que obtuve de Hardoy fue el original y riguroso estudio sobre las ciudades precolombinas, realizado cuando era becario en Estados Unidos (Hardoy, 1964; 1973). Luego se sucedieron las diversas investigaciones sobre el urbanismo colonial, y en los últimos años, los implacables análisis de la dura realidad latinoamericana y del Tercer Mundo (Hardoy, 1989, por ejemplo), previendo con absoluta veracidad y pesimismo, lo que acontecería en este final de siglo, y en el nuevo, si no se producían los cambios sociales y económicos radicales que frenarían el deterioro urbano y las infrahumanas condiciones de vida de los estratos más necesitados de la población. Estamos viviendo, desafortunadamente, los aspectos más dramáticos de sus vaticinios.

Hardoy tuvo dos cualidades fundamentales, usualmente poco comunes. Primero, su total falta de individualismo o de egocentrismo, que le permitieron trabajar constantemente en equipo con otros profesionales e investigadores. Si bien algunos estudios son de su autoría, la mayoría de sus trabajos fueron desarrollados con los miembros de su instituto bonaerense, o con estudiosos internacionales: recordemos su estrecha vinculación con Richard Morse, Richard Schaedel y con David Satterthwaite, en Estados Unidos y en Inglaterra (Hardoy y Schaedel, 1975; Hardoy, Schaedel y Morse, 1978; Hardoy y Satterthwaite, 1986). La otra cualidad fue la de articular convenios, relaciones institucionales, obtener becas, fondos de organismos internacionales para el desarrollo de los estudios sobre la realidad urbana de América Latina. Era admirable su capacidad de relacionarse amistosamente con los directivos y responsables de las decisiones a nivel docente, institucional y administrativo, evitando las contradicciones y conflictos, y hallando siempre la salida positiva a los problemas, obteniendo a la vez lo que se proponía.

#### **AA: ¿Cuáles fueron las influencias foráneas más significativas y predominantes en América Latina?**

**RS:** A lo largo del siglo XX se sucedieron las influencias de los autores extranjeros, asimilados y reinterpretados por los profesionales locales. Entre los años veinte y treinta, coincidieron y se superpusieron las

teorías académicas y los primeros postulados del Movimiento Moderno. Los diseñadores urbanos tuvieron acceso a los manuales de urbanismo producidos en Alemania, los escritos de Camilo Sitte y de Werner Hegemann. Dentro de esta línea se sitúa el estudio de los jardines de J.C.N. Forestier (1906), difundido en Cuba y Argentina; el informe sobre el Plan Director de Río de Janeiro de Alfred D. Agache (1930; 1932), y el *Manual de Urbanismo* de Karl Brunner (1939), que circuló desde Chile hasta el Caribe. Los teóricos franceses —Marcel Poëte y Pierre Lavedan— incidieron en sus discípulos latinoamericanos como Carlos María Della Paolera y Ángel Guido en la Argentina. Una posición de articulación entre la visión clásica y la moderna, fue sustentada por Gastón Bardet, quién divulgó sus ideas en varios países de la región.<sup>5</sup> Con la visita de Le Corbusier en 1929, las conferencias y el libro que las resumía, *Précisions sur l'état présent de l'architecture et de l'urbanisme*; seguido por *La Ville Radieuse* y la edición en castellano de *La Carta de Atenas*,<sup>6</sup> las tesis del Movimiento Moderno se convirtieron en guía y dogma. A partir de entonces, diversos autores incidieron con mayor o menor fuerza, dependiendo de los países que las acogieron: en México, la presencia de Hannes Meyer, invitado por Lázaro Cárdenas para organizar la planificación territorial, impulsó el racionalismo «hard» de izquierda.

En Cuba, los lazos profesionales entre los arquitectos locales y los maestros de Harvard, hicieron circular *Can our cities survive* (1944) de José Luis Sert; y en la segunda posguerra, eran libros de texto en las cátedras de urbanismo, *The Heart of the City* (1961) de Jacqueline Tyrwhitt, J.L. Sert y Ernest Rogers; y *Diseño de núcleos urbanos* (1953) de Frederick Gibberd. Después comenzaron a llegar las historias de la arquitectura y del urbanismo modernos: el Giedion fue el primero, seguido por Zevi, Benevolo y Tafuri y Dal Co. En los sesenta, los textos más especializados de

Kevin Lynch y Christopher Alexander, también fueron intensamente difundidos. En mis tiempos de estudiante en Buenos Aires, recuerdo con antipatía el volumen de Patrick Geddes —supongo con razón, si era entonces elogiado por el urbanista de derecha Patricio Randle— y los dos libros que me impactaron, apasionándome sus visiones divergentes: *The Culture of Cities* (1938) de Lewis Mumford y la historia marxista de la ciudad de Arthur Korn (1953), publicada en Buenos Aires (Korn, 1963), y que reproducimos en Cuba. Por último, la gran historia del urbanismo de Paolo Sica, publicada en España por el Instituto de Estudios de Administración Local, resultó una herramienta de gran utilidad, en particular para la docencia universitaria (Sica, 1981; 1981a).

#### **AA: ¿Cómo ves hoy en perspectiva tu etapa marxista de tu historiografía?**

**RS:** Esta pregunta puede hacer suponer que existió una etapa marxista y otra no marxista, o que tuve una etapa dogmática y otra no dogmática. Nunca me identifiqué a rajatabla con una línea única de pensamiento filosófico. Desde que me inicié en la docencia universitaria, al desempeñarme como ayudante del conocido historiador argentino Gregorio Wainberg, que impartía el curso de Historia de la Civilización para los alumnos de ingreso a la facultad, percibí la importancia de los fenómenos socioeconómicos en la determinación de las transformaciones urbanas y arquitectónicas a lo largo de la historia. Recuerdo como libro de cabecera el Gordon Childe, pero también los de historia de Alfred Weber, de Linton; de antropología cultural de Cassirer y Herkovitz; y el siempre utilizado de Federico Engels *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Resultaba imposible referirse a la ciudad sin el estudio de los condicionantes históricos generales: de allí la importancia de aquella *Histoire générale des civilisations* (1953-1961) dirigida por Maurice Crouzet (1963-1965; 1967), en siete tomos, que luego, en los

<sup>5</sup> El arquitecto y urbanista Gaston Bardet (1907-1990) visitó Buenos Aires en 1949, donde se dedicó más a la enseñanza de materias instrumentales que históricas; también por esa época, estuvo enseñando en Belo Horizonte, Brasil.

<sup>6</sup> Aunque una «adaptación» de *La Carta de Atenas* fue preparada por el urbanista cubano Pedro Martínez Inclán (1883-1957) (Martínez Inclán, 1949), Ramón Gutiérrez señala que la primera edición del manifiesto fue publicada en Argentina en 1954 (Gutiérrez, 1996).

años ochenta fue seguida por las colecciones, que iniciadas en Francia, luego aparecieron a escala nacional: me refiero a la «Historia de la Vida Privada», que siempre tenía la ciudad como marco de referencia.

Luego, al final de la carrera, intentando profundizar en el estudio de las ciudades y sus determinantes, participaba como oyente en las clases de sociología urbana que se impartían en la Universidad de Buenos Aires, en el Instituto dirigido por Gino Germani, donde la mayoría de los docentes era marxistas. También la aparición del libro *El derecho a la ciudad* (1968) de Henri Lefebvre resultó muy importante para consolidar un pensamiento que integraba los contenidos ideológicos desde una visión de izquierda. Tuve posibilidad de poner en práctica estas concepciones de la realidad urbana en Cuba socialista, a la luz de la profusión de estudios que se realizaban, a partir de la década de los sesenta, en América Latina, ante la importancia otorgada a los contenidos ideológicos de la «ciencia urbana». Recuerdo la divulgación entre nuestros estudiantes de La Habana, del breve ensayo del español Fernando Ramón, *La ideología urbanística* (1970), que nos apasionó en aquel entonces, y que seguramente hoy lo leeríamos con escepticismo (Ramón, 1974). En el 68, con el Mayo de París, circulaban los textos de Hubert Tonka y de la revista *Anthropos*, de corte maoísta, y vivíamos la contradicción de acusar a Marcuse de «diversionista ideológico» de la juventud revolucionaria, y al mismo tiempo asombrarnos ante del apoyo del gobierno cubano a la presencia de los tanques rusos enviados por Brejnev para aplastar la «Primavera de Praga». También fueron importantes los análisis marxistas de la realidad latinoamericana en los ensayos de Martha Schteingart (1973), compañera de estudios en Buenos Aires e investigadora del Colegio de México, la ideología «dura» de Emilio Pradilla Cobos, y los estudios de Fernando Carrión, Raquel Rolnik, Paul Singer, Osvaldo Sunkel y otros.

De todas estas influencias surgieron mis dos libros que podemos considerar «ortodoxos», *Las estructuras ambientales de América Latina*, publicado por Siglo XXI, y que luego tuvo una versión italiana y otra cubana, y la *Historia de la arquitectura y del*

*urbanismo. Países desarrollados. Siglos XIX y XX*, también publicado en Cuba y en España (Segre, 1977; 1985). Aunque vistos a la luz de más de dos décadas de distancia, las tintas «ideológicas» están demasiado cargadas, creo que en su momento fueron dos libros polémicos que intentaron demostrar y evidenciar las consecuencias en la arquitectura y el urbanismo de las contradicciones del desarrollo capitalista, en el mundo y en América Latina. Otro defecto, imposible de defender hoy, fue el triunfalismo sustentado en relación al desarrollo de los países socialistas. La frase que perduraba en escritos y conferencias «el futuro pertenece por entero al socialismo», no se demostró real, luego de la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la URSS y de los países del llamado «campo socialista» europeo. De todos modos este libro tuvo el mérito de tratar en detalle la evolución de las estructuras urbanas de los países socialistas europeos, a partir de la Segunda Guerra Mundial, tema casi olvidado en textos similares, europeos o norteamericanos.

#### **AA: ¿Cómo ves el campo de la historiografía urbana en América Latina en la actualidad?**

**RS:** En estas últimas décadas se produjo un desarrollo impresionante de la historiografía urbana de América Latina. Creo que ya no existe una ciudad capital que no tenga una historia de su evolución, ni estudios detallados sobre fenómenos particulares. No se trata sólo de la existencia de un conocimiento especializado, sino también de la imposibilidad de escribir una historia de la arquitectura, ajena a la evolución de las estructuras urbanas en las que se insertan las obras analizadas. Además, se ha dilatado el tema y atrae el interés de un público vasto, no sólo formado por los investigadores o alumnos de las facultades de arquitectura. Recordemos la significativa obra pionera de Ramón Gutiérrez (1983), el voluminoso libro sobre Caracas de Graziano Gasparini y Juan Pedro Posani (1969), con las espectaculares fotos de Paolo Gasparini, que realmente hizo conocer esa compleja ciudad en el mundo entero. Caracas tuvo también varios libros publicados por la Universidad Central de Venezuela, sobre el plan Rotival y su

evolución histórica.<sup>7</sup> La enumeración podría ser larga y tediosa.

La significación de la relación entre ciudad, sociedad y arquitectura está presente en los últimos libros de Jorge Francisco Liernur sobre la arquitectura argentina del siglo XX, de Adrián Gorelik sobre Buenos Aires y de Mauricio de A. Abreu sobre Río de Janeiro (Abreu, 1997; Gorelik, 1998; Liernur, 2001). Resulta de una emocionante belleza la recopilación de planos realizada por Nestor Goulart Filho en *Imagens de vilas e cidades no Brasil colonial* (Goulart, 2000). La reciente compilación realizada por Arturo Almandoz sobre el urbanismo clásico de América Latina y publicado en Inglaterra, *Planning Latin America's Capital Cities (1850-1950)*, demuestra también el interés suscitado en los países de habla inglesa (Almandoz, 2002). La colección «*Cities of the World*» publicada por John Wiley, que fue cerrada el año pasado (2001), tuvo volúmenes dedicados a Buenos Aires, Ciudad México y La Habana. Acaba de obtener el Premio de la Bienal de Quito (2002), el bello y documentado libro de Alberto Saldarriaga Roa, *Bogotá siglo XX. Urbanismo, arquitectura y vida urbana* (2000) y en la III Bienal Iberoamericana de Arquitectura y Urbanismo celebrada en Santiago de Chile (2002), obtuvo mención el estudio de Elio Martuccelli sobre la ciudad de Lima, con el título *Arquitectura para una ciudad fragmentada* (2001).

#### AA: ¿Crees que puede hablarse de historia cultural urbana?

RS: La ciudad es un artefacto cultural, por lo tanto, no existe una historia urbana sin integrar los componentes artísticos, literarios, estéticos, quizás también musicales, porque cada ciudad tiene sus sonidos propios. La literatura en el siglo XX se ha aproximado fuertemente a la ciudad, ya que los personajes de poemas y novelas son urbanos: recordemos los escritos de Baudelaire sobre París o la descripción de Dublín realizada por Joyce. Es casi de lectura

obligatoria para los estudiantes de arquitectura *Las ciudades invisibles* (1972) de Ítalo Calvino, y el clarificador ensayo de Giulio Carlo Argan sobre *La historia del arte como historia de la ciudad* (1983). En América Latina, existen innumerables ejemplos de lecturas «culturales» de la ciudad, quizás una de las primeras que leí con pasión fue la visión de Buenos Aires, tanto de Ezequiel Martínez Estrada (1983) —*La cabeza de Goliat* (1940)— como de Jorge Luis Borges, en *Fervor de Buenos Aires* (1923). El texto de José Luis Romero, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas* (1976) se convirtió en la Biblia urbanística del continente, para comprender el vínculo entre desarrollo social, económico y político y las particularidades de las estructuras territoriales (Romero, 1984). Igual importancia alcanzaron los ensayos de Richard Morse (1978, por ejemplo) y el análisis ampliamente difundido de Ángel Rama sobre *La ciudad letrada* (1984).

En la actualidad, y a inicios del nuevo siglo y milenio, cada vez más se interrelacionan los fenómenos urbanísticos, arquitectónicos y culturales. También la filosofía otorga mayor atención a la ciudad y sus actores: Deleuze, Derrida, Foucault, Benjamín, Berman, Sennet, Vattimo, Baudrillard, y otros pensadores, tratan constantemente la dimensión urbana como marco existencial del hombre y la sociedad. No es casual que recientemente se hayan publicado en Inglaterra y Estados Unidos antologías referidas al vínculo entre las teorías filosóficas y literarias y la ciudad y su arquitectura.

Además, los arquitectos y urbanistas, comprendieron que en la «aldea» global de la Tierra, los problemas territoriales y urbanos tienen fuertes connotaciones ecológicas y sociales. Esta conciencia aparece, desde los textos teóricos de Tomás Maldonado, difundidos desde la Escuela de Diseño Industrial de Ulm, entre los que sobresalió *Ambiente humano e ideología*; hasta los actuales libros publicados por Richard Rogers, *Ciudades para un planeta pequeño*

<sup>7</sup> Coordinado por el ingeniero francés Maurice Rotival (1892-1980) a finales de los años 1930, por invitación del gobierno venezolano a la oficina de Henri Prost, a la que aquel pertenecía, el «Plan Monumental» o también llamado «Plan Rotival» fue el primer plan urbano que tuvo Caracas.

Presentado y publicado en 1939, buena parte del mismo no se llevó a cabo. De la ahora numerosa bibliografía existente sobre el Plan Monumental, Segre se refiere al estudio colectivo *El Plan Rotival. La Caracas que no fue* (AAVV, 1990).

(1997), y los nuevos volúmenes que está preparando Christopher Alexander, cuyo primero es *The Nature of Order, Book One: The Phenomenon of Life*. O sea, cada vez más, la ciudad deja de ser sólo el frío recuento lineal y especializado, de la evolución de planos, proyectos, calle, plazas y edificios, y se intentan comprender los significados reales y ocultos, las metáforas, las referencias, los sistemas de valores culturales de los diferentes grupos sociales que coexisten en la ciudad.

**AA: ¿Consideras que algunos de tus trabajos pueden encuadrarse en esta tendencia?**

**RS:** En realidad, creo no haber nunca escrito textos sobre historia de la arquitectura y del urbanismo, ajenos a los fenómenos culturales; quizás, en gran parte, por considerarme, en cierta etapa de mi vida, discípulo de Giulio Carlo Argan, al que conocí en un curso que impartió en la Argentina, habiendo luego, en 1962, asistido a sus clases en la Universidad de Roma. Al comenzar a dictar en 1963 los cursos de historia de la arquitectura en La Habana, cada tema era tratado con una introducción histórico-cultural que abarcaba el conocimiento de los fenómenos artísticos y literarios. Ello apareció en mis libros de texto sobre la Edad Media, el Renacimiento y el Barroco.

Al publicar en la revista *Arquitectura Cuba*, 340 (Segre, 1971) el estudio monográfico sobre la historia de La Habana, coloqué en paralelo al escrito guía, los testimonios de poetas, escritores, periodista, cronistas, que mostraban, con su propio lenguaje, otra visión de la ciudad. Estas experiencias iniciales sirvieron de base para el detallado estudio de La Habana, realizado en colaboración con Mario Coyula y Joseph Scarpaci, *Havana. Two Faces of the Antillean Metropolis* editado en los Estados Unidos (Scarpaci, Segre y Coyula, 2002). De allí, que en los escritos sobre la capital de Cuba, las referencias a Alejo Carpentier y José Lezama Lima, fueron ineludibles. Creo que de alguna manera, estos trabajos, elaborados a lo largo de décadas con los alumnos y profesores de la cátedra de historia de la arquitectura de la Facultad de

Arquitectura del Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría, constituyeron un precedente para el más importante libro que relacionó la ciudad con la literatura cubana. Me refiero al erudito texto de mi discípula y ex alumna Emma Álvarez Tabío, quien publicó *Invencción de La Habana* (2000).

Esta visión polifacética de la ciudad, la mantuve y perfeccioné al integrarme al Programa de Postgrado en Urbanismo (PROURB), de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal de Río de Janeiro (1994). La coincidencia de encontrar profesores interesados en el tema de la historia urbana, y al mismo tiempo capaces de dominar las complejas tecnologías de gráfica digital, permitió formar un equipo de investigación que se dedicó al estudio de La Habana, Río de Janeiro, y más recientemente al análisis exhaustivo del Ministerio de Educación y Salud, obra realizada por Lúcio Costa, Oscar Niemeyer, Le Corbusier y colaboradores (1936). El enfoque de los CDROM interpretativos de las ciudades y sus edificios, está basado en las articulaciones «diagonales» de las estructuras urbanas, su dimensión formal y espacial relacionada con los fenómenos culturales que acontecen en la ciudad. O sea, nunca la lectura de los componentes arquitectónicos o urbanísticos, están disociados de las circunstancias históricas y culturales. Se trata de alcanzar una historia «activa» y no pasiva de la ciudad, que a su vez integre al lector o al usuario del CDROM, en la búsqueda de asociaciones y relaciones, totalmente distantes de las tradicionales lecturas históricas lineales que aparecían en los libros especializados. El objetivo esencial es lograr transmitir la complejidad y la densidad vital que posee cada ciudad, como un sedimento de siglos de historia y de acontecimientos sociales, políticos, económicos y culturales, que definen el presente y constituyen la base para las transformaciones futuras. Desarrollar una historia urbana «operativa», como decía Manfredo Tafuri, fue siempre el objetivo de nuestros deseos y ansiedades docentes, investigativas e intelectuales.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1990): *El Plan Rotival. La Caracas que no fue*. Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- ABREU, M. de A. (1997): *Evolução urbana do Rio de Janeiro*, IPLANRIO, Río de Janeiro.
- ACOSTA, M. & J. E. HARDOY, (1971): *Reforma urbana en Cuba revolucionaria*, Síntesis Dos Mil, Caracas.
- AGACHE, D. A. (1930): *Cidade do Rio de Janeiro, extensão, remodelação, embelezamento*, trad. Francesca de Souza, Foyer Brésilien, París.
- (1932) : *La Rémodelation d'une Capitale*, Société Coopérative d'Architectes París.
- ALMANDOZ, A. (ed.) (2002): *Planning Latin America's Capital Cities, 1850-1950*, Routledge, Londres y Nueva York.
- ALVAREZ TABÍO, E. (2000): *Invencción de La Habana*, Casiopea, Barcelona.
- ANGULO ÑIGUEZ, D. (1933-1939): *Planos de monumentos arquitectónicos de América y Filipinas en el Archivo General de Indias*, Facultad de Filosofía y Letras, Sevilla, 7 vols.
- ANGULO ÑIGUEZ, D. & E. MARCO DORTA, & M. BUSCHIAZZO, (1945-1956): *Historia del arte hispanoamericano*, Salvat, Barcelona, 3 vols.
- BARKIN, D. & N. MANITZAS, (1973): *Cuba, camino abierto*, Siglo Veintiuno, México.
- BRUNNER, K. (1939): *Manual de Urbanismo*, Imprenta Municipal, Bogotá, 2ts.
- BULLRICH, F. (1969): *Arquitectura latinoamericana, 1930-1970*, Sudamericana, Buenos Aires.
- (1969a): *Nuevos caminos de la arquitectura latinoamericana*, Blume, Barcelona.
- CROUZET, M. (ed.) (1963-1965): *Historia general de las civilizaciones*, Destino, Barcelona.
- (ed.) (1967): *Histoire générale des civilisations*, Presses Universitaires de France (PUF), París.
- FORESTIER, J. N. (1906): *Grandes villes et systèmes de parcs*, Hachette et Cie., Bibliothèque Nationales, París.
- GASPARINI, G. & J. P. POSANI, (1969): *Caracas a través de su arquitectura*, Fundación Fina Rojas, Caracas.
- GORELIK, A. (1998): *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- GOULART, N. (2000): *Imagens de vilas e cidades no Brasil colonial*, Editora de la Universidade de São Paulo, São Paulo.
- GUTIÉRREZ, R. (1983): *Arquitectura y urbanismo en Iberoamérica*, Cátedra, Madrid.
- (1996): «Modelos e imaginarios europeos en urbanismo americano 1900-1950», *Revista de Arquitectura*, 8, Santiago de Chile, 2-3.
- (1997): «La historiografía de la arquitectura americana. Entre el desconcierto y la dependencia cultural, 1870/1985», *AAA, Archivos de Arquitectura Antillana*, 3/4/5, Santo Domingo.
- HARDOY, J. E. (1964): *Las ciudades precolombinas*, Ediciones Infinito, Buenos Aires.
- (1973). *Pre-Columbian Cities*, Walker and Company, Nueva York.
- (1988): «Teorías y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850 y 1930. Su traslado a América Latina», en HARDOY, J. E.; MORSE, R. M. (comps.), *Repensando la ciudad de América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 97-126.
- (1989): «Las ciudades de América Latina a partir de 1900», en *La ciudad hispanoamericana. El sueño de un orden*, Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas y Urbanismo (CEHOPU), Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, pp. 267-274.
- & R. M. MORSE, & R. P. SCHAEDEL, (comps.) (1978): *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina*, CLACSO, Ediciones Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires.
- & R. P. SCHAEDEL, (comps.) (1975): *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires.
- & D. SATTERTHWAITHE, (1986): *Small and Intermediate Urban Centres: Their Role in Regional and National Development in the Third World*, Hodder & Stoughton, Londres.
- KORN, A. (1953): *History Builds the Town*, Lund Humphries, Londres.
- (1963): *La historia construye la ciudad*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
- LIERNUR, F. (2001): *Arquitectura en la Argentina del siglo XX. La construcción de la modernidad*,

- Fondo Nacional de las Artes, Buenos Aires.
- LYNCH, K. (1960): *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- MALDONADO, T. (1972): *Ambiente humano e ideología*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ ESTRADA, E. (1983): *La cabeza de Goliat. Microscopía de Buenos Aires*, Losada, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ INCLÁN, P. (1925): *La Habana actual*, Imp. P. Fernández y Cía., La Habana.
- (1949): *Código de Urbanismo. Carta de Atenas. Carta de La Habana*, Imp. P. Fernández, La Habana.
- MARTUCCELLI, E. (2001): *Arquitectura para una ciudad fragmentada. Ideas, proyectos y edificios de la Lima del siglo XX*, Universidad Ricardo Palma, Centro de Investigación, Lima.
- MORSE, R. (1978): «Los intelectuales latinoamericanos y la ciudad (1860-1940)», en HARDOY, J. E.; MORSE, R. M.; SCHAEDEL, R. P. (eds.), *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina*, CLACSO, Ediciones Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), pp. 91-112.
- RAMA, A. (1984): *La ciudad letrada*, Ediciones del Norte, Hanover.
- RAMÓN, F. (1974): *La ideología urbanística*, Alberto Corazón Editor, Madrid.
- ROMERO, J. L. (1984): *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Siglo Veintiuno, México.
- SALDARRIAGA, A. (2000): *Bogotá siglo XX. Urbanismo, arquitectura y vida urbana*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.
- SCARPACI, J. & R. SEGRE, & M. COYULA, (2002): *Havana. Two Faces of the Antillean Metropolis*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill y Londres.
- SCHTEINGART, M. (comp.) (1973): *Urbanización y dependencia en América Latina*, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Buenos Aires.
- SEGRE, R. (ed.) (1971): *Arquitectura / Cuba*, 340, Número monográfico, La Habana.
- (1977): *Las estructuras ambientales de América Latina*, Siglo Veintiuno, México.
- (1985): *Historia de la arquitectura y del urbanismo. Países desarrollados. Siglos XIX y XX*, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid.
- SICA, P. (1981): *Historia del urbanismo. El siglo XIX*, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, 2ts.
- (1981a): *Historia del urbanismo. El siglo XX*, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, 2ts.
- VIOLICH, F. (1944): *Cities of Latin America. Housing and Planning to the South*, Reinhold Publishing Corporation, Nueva York.

## Memoria histórica

**Presentación:** Tras el extracto del Reglamento provisional de 8 de julio de 1922, que desarrollaba la Ley de Casas Baratas de 10 de octubre de 1921 (publicado en esta sección de *CyTET* n.º 130) pensábamos publicar directamente ya el antecedente de los actuales reglamentos de urbanismo, es decir, el Reglamento de Obras y Servicios de 1924. Pero para seguir su aparición y origen higiénico-sanitario es imprescindible retrotraerse al intenso y brillante período del Instituto de Reformas Sociales, creado en el Ministerio de Gobernación por Real Decreto de 23 abril 1903 y desarrollado en su Reglamento orgánico, RD de 15 de agosto del mismo año, con las ambiciosas competencias de sus tres secciones. Era tal la aceleración con que se inicia la labor que entre una y otra fechas sale ya la Instrucción General provisional de Sanidad Pública por RD de 14 julio de 1903, siendo Ministro de Gobernación D. Antonio Maura, articulando la compleja red nacional de los servicios de Sanidad e Higiene Pública, con sus Juntas provinciales y municipales, sus Corporaciones consultivas, Inspecciones, Jurados y Colegios, bajo un Real Consejo de Sanidad, presidido por el ministro de Gobernación (se reproduce en §1 el encendido texto de la exposición de motivos de este Decreto).

Inmediatamente se produce la Instrucción definitiva de 12 de enero de 1904, siendo ya D. José Sánchez Guerra Ministro de Gobernación, que desarrolla dicha organización pormenorizadamente, enumerando las competencias municipales, y que mandata la elaboración de los Reglamentos municipales de higiene (extracto que reproducimos seguidamente en §2). De aquí surge precisamente la iniciativa del Instituto de Reformas Sociales de elaborar unas Bases Generales que sirvieran de modelo para los Reglamentos municipales de higiene, modelo que sale por R.O. de 12 de octubre de 1910 (que se reproduce también extractado en §3). Estas Bases ofrecerán ya los contenidos preparatorios, a su vez, del posterior Reglamento de Casas Baratas de 1922 (ya reproducido en *CyTET* 130) y del Real Decreto de 9 de agosto de 1923 (que reproduciremos en el próximo número de *CyTET* 138), casi exactamente un mes antes del 12 de septiembre del golpe de Estado de la Dictadura de Primo de Rivera que disolvería el Instituto ese mismo año. Requisitos de calidad e higiene urbanas hasta conducir, en fin, a los estándares municipales ambientales y de dotaciones urbanístico-higiénicas del Reglamento de Obras y Servicios de 1924, ya bajo la Dictadura, aunque tras la estela marcada por el Instituto de Reformas Sociales (JGB).

### §1. Exposición de motivos de la Instrucción General de Sanidad sobre Organización de los Servicios Higiénico-sanitarios, Real Decreto de 14 julio de 1903, «aprobada con carácter provisional, hasta que oído el Consejo de Estado, se dicte la definitiva» (Ministro de la Gobernación, Antonio MAURA Y MONTANER)

«Datos abrumadores que en las estadísticas públicas toman siniestro relieve [en especial de accidentes laborales]; insistentes observaciones de las personas más autorizadas en el Parlamento, en Academias, Asambleas y publicaciones científicas; sucesivos y frustrados intentos de reforma legislativa, y cien dolorosas experiencias de cada día, colocan fuera de duda la imperiosa y urgente necesidad de reformar nuestra organización y el régimen de nuestros servicios higiénico-sanitarios.

De las providencias parciales no se obtiene ni se puede esperar sino mermados provechos, á causa de la actual deficiencia del sistema que su aplicación y ejecución requieren: y aun cuando la importancia del asunto, la muchedumbre de dificultades que entraña y la entidad de los intereses á los cuales afecta, recomendarían que á

la publicación de la reforma precediesen las deliberaciones más detenidas y los más prolijos exámenes, el Ministro que suscribe no considera atinado, ni siquiera lícito, diferirla, aunque tenga carácter provisional, mientras las depuraciones y revisiones mejoran el texto definitivo, y las Cortes hallan espacio para estatutos nuevos de su peculiar potestad. Es cargo de conciencia retardar una orgánica defensa de la salud pública, del contingente de nuestra población, del vigor nacional.

La Instrucción general, cuya aprobación somete á V. M. el Ministro que suscribe, está influida por el designio de confiar la obra sanitaria, no á una legión de funcionarios nombrados *ad hoc*, sino á los facultativos mismos, que, en toda la extensión de la Monarquía, presencian el daño, miden sus estragos, y, además de conocer los medios, acreditan, con inagotable y silenciosa abnegación, su celo profesional, que les inducirá á no desaprovechar los medios que ahora se ponen al alcance de su mano, para prevenir, cercenar ó extirpar aquella grandísima parte de las enfermedades, las pestilencias y los contagios que dimanar de faltas de higiene ó desarreglo

sanitario. No será impropio lenguaje decir que se formaliza oficialmente la natural constitución sanitaria, que ya existe en el país entretrejida con la vida de todos los pueblos, incorporada á las costumbres; y en la vasta y jerárquica organización se delegan, por regla general, las atribuciones de las autoridades que forman la gradación gubernativa en el Reino, de modo que entre el estímulo y la acción no medien enervantes y dilatorios enlaces, salva siempre la facultad de enmendar ó revocar providencias que fueren desacertadas ó abusivas, atributo inseparable del nervio de la autoridad misma.

Hase plegado la Instrucción, cuanto pareció posible, á las disposiciones vigentes y á las previsiones más cercanas de innovación en ellas; pero todavía más se ha procurado allanar la avenencia entre sus preceptos y las varias costumbres de ciudades, pueblos y comarcas; porque el riesgo más grave no consiste en desacertar, sino en estatuir técnicamente, en divorcio con la realidad».

## §2. Extracto de la Instrucción General de Sanidad Pública definitiva, Real Decreto de 12 enero de 1904

(Ministro de Gobernación José SÁNCHEZ GUERRA, *Gaceta de Madrid* del 22 y 23 enero)

*Índice.*— I Organización consultiva. II Organización inspectora. III Profesiones sanitarias. IV Régimen sanitario interior. V Servicios generales de Sanidad. Disposiciones Transitorias. Anejo I Relación de enfermedades infecciosas y contagiosas. Anejo II Medios de desinfección y aparatos sanitarios.

«*Artículo único.* Se aprueba con carácter definitivo la adjunta Instrucción general de Sanidad Pública.

Dado en Palacio á 12 de Enero 1904.— Alfonso.—El Ministro de la Gobernación, José SÁNCHEZ GUERRA. (*Gaceta Madrid* de 22 y 23 Enero 1904)

**Art. 1.º** Los servicios de Sanidad é Higiene pública continuarán bajo la vigilancia del Ministerio de la Gobernación, con las delegaciones necesarias en los gobernadores civiles, alcaldes, funcionarios, Juntas y Corporaciones especiales que más adelante se detallan.

**Art. 2.º** Formarán la organización especial de la Sanidad pública, las Juntas y Corporaciones consultivas, las Inspecciones, los Jurados y Colegios profesionales, los subdelegados, los facultativos titulares, los facultativos adscritos á Laboratorios, Hospitales é Institutos oficiales y los médicos de aguas minerales.

## TÍTULO PRIMERO.— ORGANIZACIÓN CONSULTIVA

**Art. 3.º** No obstante la organización consultiva, que comprende el Real Consejo, las Juntas provinciales y las Juntas municipales de Sanidad, podrá, además, el Gobierno pedir informes de índole exclusivamente técnica á la Real Academia de Medicina, á las Academias de distrito universitario y á cualesquiera otras autoridades profesionales ó científicas, colectivas ó individuales.  
(...)

## TIT. IV.—RÉGIMEN SANITARIO INTERIOR CAP. IX.—HIGIENE MUNICIPAL

### I.—Disposiciones generales

**Art. 109.** Pertencen á la higiene municipal:

(a) La limpieza, trazado, anchura y ventilación de vías públicas y desinfección de los lugares próximos á ellas ó á las viviendas;

(b) El suministro de aguas y vigilancia de su pureza, en depósitos, cañerías y manantiales;

(c) La evacuación de aguas y residuos;

(d) La capacidad, ventilación y demás condiciones sanitarias de viviendas y establecimientos municipales ó privados;

(e) La construcción, ampliación, reparación, sostenimiento y régimen sanitario de cementerios;

(f) La construcción y el régimen de mataderos;

(g) La vigilancia higiénica de Escuelas públicas ó privadas;

(h) La prevención contra el paludismo;

(i) Las precauciones y medidas para evitar enfermedades epidémicas, contagiosas ó infecciosas; desinfecciones, aislamientos y demás análogas;

(j) La supresión, corrección ó inspección de establecimientos ó industrias nocivas á la salud pública;

(k) La vigilancia contra adulteraciones ó averías de sustancias alimenticias, con inspección de mercados y establecimientos de ventas, de comidas ó de bebidas;

(l) El régimen higiénico de los espectáculos públicos y las condiciones higiénicas de todo local de reunión;

(m) La inspección de fondas, hoteles, casas de huéspedes ó de dormir, posadas y tabernas,

(n) La vigilancia higiénica de hospitales, asilos y cualesquiera otros establecimientos benéficos, municipales ó particulares;

(o) La asistencia domiciliaria de enfermos pobres y la especial higiene de la infancia y de las embarazadas ó paridas pobres.

**Art. 110.** A propuesta de la Junta municipal de Sanidad aprobará cada Ayuntamiento un

reglamento de higiene, que será sometido al informe de la Junta provincial.

Este reglamento detallará, con sujeción á la presente Instrucción, las prescripciones de higiene local relativas á los servicios propios del Municipio que enumera el artículo anterior, y demás que los capítulos especiales determinan.

**Art. 111.** El reglamento de higiene municipal especificará los deberes y las funciones de autoridades y Corporaciones y de los vecinos, en casos de epidemia ó epizootia, declarada que sea conforme al capítulo XII de esta Instrucción. Dicho reglamento procederá á la posible protección de las fuentes públicas, arroyos y manantiales dentro del término municipal, contra las infecciones. Cuando la dotación de agua potable y de uso doméstico en un Municipio no fuera suficiente, el inspector municipal propondrá á su Junta de Sanidad una información para proyectar remedio del defecto. Si careciere de recursos el Ayuntamiento, la información será elevada á la Junta provincial para graduar la necesidad sanitaria é indicar las subvenciones recomendables, á cargo de la provincia ó del Estado.

**Art. 112.** Para la adquisición de fuentes, alumbraamientos y manantiales de aguas potables y de uso doméstico, justificada la necesidad por el expediente que menciona el artículo anterior, podrán los Ayuntamientos seguir el procedimiento que marca el reglamento de aguas minerales para la declaración de utilidad pública de manantiales medicinales, y se marcará la zona de expropiación necesaria para el conveniente uso del venero.

**Art. 113.** Todos los Ayuntamientos tendrán, en proporción con sus recursos, un local preparado para aislamiento de los primeros casos de epidemia, así como los medios de desinfección que como asequibles designe el Real Consejo de Sanidad. Estos medios se clasificarán por el Real Consejo de Sanidad en cinco tipos, para otras tantas categorías de Municipios, según vecindarios y presupuestos, con instrucciones abreviadas de su aplicación á los casos en que se preceptúa por esta Instrucción la desinfección de viviendas y otros análogos.

Los Ayuntamientos que, aparte otro género de asociaciones y comunidades, quisieran aunar la realización de cualquiera fin ú obra de higiene, podrán, desde luego, hacerlo, pasando cada proyecto á la Junta provincial, para su dictamen.

**Art. 114.** El reglamento comprenderá las prescripciones de higiene que han de observarse en la construcción de viviendas, procurando hacerlas fáciles y compatibles con la economía. Comprenderán estas reglas principalmente: ventilación general de habitaciones, cubicación y ventilación de dormitorios, evacuación de aguas y residuos.

**Art. 115.** En poblaciones de más de 15.000 habitantes será indispensable la autorización,

previa visita sanitaria, para la habitación de nuevas viviendas particulares. Hará esta visita el inspector, y acordará la licencia la Junta municipal, con recurso ante la provincial.

Si á la licencia de construcción ó de reforma precediere informe favorable de la Junta municipal de Sanidad, la visita, una vez ejecutadas las obras y antes de utilizar la vivienda, se reducirá á comprobar el cumplimiento de las condiciones higiénicas resultantes del plano y proyecto aprobados.

**Art. 116.** Las viviendas y los establecimientos públicos que reunan plenitud de condiciones higiénicas, podrán ostentar una placa ó chapa: «Esta casa reúne las condiciones higiénicas prescritas por las leyes»

**Art. 117.** En las poblaciones de más de 15.000 almas, será obligatoria la desinfección de todos los cuartos desalquilados, los cuales no deben ser nuevamente habitados sin que tengan en la puerta la póliza que acredite haber sido desinfectados convenientemente. El propietario ó administrador avisará á la oficina correspondiente, y la desinfección se practicará en el plazo más breve posible, que nunca exceda de cuarenta y ocho horas. Practicada la desinfección, el jefe de ella entregará al interesado un documento que lo atestigüe, y fijará en la puerta principal de entrada la póliza que haga ostensible la operación higiénica practicada.

**Art. 118.** Siempre que la Junta municipal de Sanidad dictamine desfavorablemente acerca de las condiciones higiénicas de vivienda ó establecimiento, habrá de puntualizar los vicios ó defectos, y los remedios que estime indispensables. Sobre ello podrán los interesados acudir á la revisión por la Junta provincial, que propondrá la definitiva resolución.

Mientras el propietario no obtenga el permiso de utilizar la vivienda, sólo él podrá habitarla; más no arrendarla, ni dedicarla á residencia de obreros, criados ni dependientes suyos.

(...)

Se omiten las secciones siguientes de este Cap. IX, municipal, que se referían a: II *Escuelas y establecimientos de enseñanza*, III *Enfermedades infectivas y contagiosas*, IV *Cementerios é inhumaciones* y V *Mercados, mataderos y edificios insalubres*, llegando a los 214 artículos y dos anejos.

### §3. Bases generales de los Reglamentos municipales de Higiene, R.O. 12 Octubre de 1910 (*Gaceta* del 9 de diciembre)

I. Autoridad superior en materias de Higiene.— II. Atmósfera.—III. Terreno.—IV. Aguas.—V. Vía pública.—VI. Construcciones.—VII. Alimentos.—

VIII. Panaderías.—IX. Vaquerías.—X. Lavaderos y baños.—XI. Viviendas económicas y casas de obreros.—XII. Casas de dormir.—XIII. Escuelas.—XIV. Cafés.—XV. Fábricas y establecimientos insalubres, peligrosos ó Incómodos.—XVI. Cementerios.—XVII. Defensa contra las enfermedades contagiosas.—XVIII. Idem en los animales.—XIX. Penalidad.

(Gobernación) «... S. M. el Rey ... se ha servido disponer que se apruebe el adjunto proyecto de bases generales para la redacción de los Reglamentos de Higiene para todos los efectos determinados en la Instrucción General de Sanidad (de 12 de enero 1904; ver §2)»

#### «BASES GENERALES PARA LA REDACCIÓN DE LOS REGLAMENTOS DE HIGIENE»

«La Instrucción de la Sanidad vigente establece en sus arts. 110 y 111 [ver *ut supra* §2] la necesidad de redactar reglamentos municipales de Sanidad, cuyos preceptos sirvan de norma y señalen la línea de conducta á que deben ajustarse en el desarrollo de sus funciones los inspectores encargados de la aplicación, en las diferentes poblaciones, de los preceptos de aquélla.

La redacción de estos reglamentos en cada localidad aisladamente y con independencia unos de otros, sin una orientación común y sin una idea informadora única, traería como consecuencia lógica la existencia de una serie de trabajos y de disposiciones, encaminadas todas, sin duda alguna, al mismo fin, pero recorriendo caminos diversos, empleando procedimientos distintos y aplicando métodos diferentes, siendo la resultante de esa diversidad de medios una falta de unidad imposible de admitir en esta clase de disposiciones.

La única manera de evitar ese grave inconveniente es fijar una pauta precisa, á la que deban atenerse los encargados de la redacción de esos reglamentos; puntualizar de una manera indudable y clara los puntos que deben tocarse y el desarrollo que cada extremo ha de tener; regular de antemano la amplitud y el alcance que es preciso dar á esas disposiciones, para que con esos datos sea más fácil y más sencillo á los futuros redactores, aplicando esas indicaciones y esos consejos á la confección de sus reglamentos respectivos, llenar su cometido, dedicando toda su atención á aquellas disposiciones especialísimas y derivadas de las condiciones de localidad que son indispensables y que habrán de constituir la característica propia de cada uno de esos reglamentos.»

#### I. Autoridad superior en materias de Higiene.

La autoridad superior en materias de higiene en las provincias reside en el gobernador, asesorado, en caso de necesidad, por el inspector y la Junta provincial de Sanidad.

#### II. Atmósfera.

- a) Por los Laboratorios municipales se verificarán los análisis periódicos, químicos y bacteriológicos del aire atmosférico;
- b) Estos análisis se harán, por los menos, uno cada semana en tiempo normal; diarios en caso de epidemia. Sus resultados se publicarán semanalmente, deduciendo, en la época oportuna, los resúmenes mensuales, estacionales y anuales;
- c) Se prohíbe terminantemente la corta de árboles en el interior de las poblaciones sin previa información que justifique la medida. Se facilitará, en cambio, por todos los medios posibles, la reposición de los que, por cualquier motivo, hubieran desaparecido;
- d) Se limitará el número de conductores eléctricos á alta tensión, descubiertos, por la vía pública, disponiendo que los de teléfonos y luz eléctrica vayan cubiertos con sustancias aisladoras;
- e) Se prohibirá en el interior de las poblaciones toda chimenea de fábrica ó establecimiento análogo que no consuma de una manera completa sus humos.

#### III. Terreno.

- a) Por los Laboratorios municipales se procederá á llevar á cabo un estudio minucioso y detenido del terreno en el que se encuentre edificada la población, determinando su naturaleza, composición, porosidad, permeabilidad al agua y á los gases, composición del aire interpuesto, profundidad de la capa de agua subterránea, termalidad y proporción y clase de las bacterias que en él se encuentren.
- b) Estos estudios se repetirán periódicamente, de tal manera que lleguen á reunirse datos completos, que permitirán, en tiempo de epidemias, estudiar las condiciones de propagación de éstas, por si alguna influencia ejerce en este sentido la naturaleza y condiciones del terreno.

#### IV. Aguas.

- a) Por los Laboratorios municipales se efectuarán análisis periódicos de las aguas de alimentación de las poblaciones, así desde el punto

de vista químico como del microbiológico; esos análisis se repetirán, cuando menos, ocho veces al mes en épocas normales, publicando los resultados y deduciendo, en las épocas correspondientes, las cifras medias mensuales, estacionales y anuales.

En épocas de epidemias ó en las que exista el temor fundado de que pueda desarrollarse alguna enfermedad que revista este carácter, esos análisis se efectuarán diariamente.

b) En el caso de que exista una canalización general para la distribución del agua de que se surtan las poblaciones, se vigilará cuidadosamente esa canalización para evitar todo riesgo de contaminación. Las canalizaciones deberán construirse lo más alejadas posible de las alcantarillas, desagües de las casas y depósitos de materias orgánicas de todas clases, y utilizando para las tuberías materiales completamente impermeables, de preferencia el hierro cubierto por el exterior con brea, asfalto ó cemento;

c) En el caso de existir depósitos para el agua potable se construirán con sustancias inatacables por aquel líquido; estarán perfectamente cerrados, pero de tal manera que su apertura para la limpieza periódica sea fácil, y se situarán á cubierto de la irradiación directa del sol y separados de todo conducto de evacuación de aguas residuarias;

d) No podrán utilizarse para la bebida el agua de ningún pozo ni aljibe que no estén alejados de una manera conveniente de todo retrete, alcantarilla, estercolero ó cualquier depósito de inmundicias;

e) Los pozos y aljibes estarán perfectamente tapados, y la superficie del terreno que rodee el orificio de aquéllos en un área de dos metros de radio revestida con una capa de cemento íntimamente unida con las paredes del pozo y con una inclinación marcada hacia la periferia. La unión de esta capa con las paredes deberá presentar una superficie cóncava;

f) Al llenar los aljibes se cuidará de que no penetre en ellos la primer agua de lluvia que se recoja;

g) Se prohibirá lavar en las fuentes que existan en las casas, lo mismo en el patio que en los pisos, así como destinarlas á otra aplicación que la de tomar el agua necesaria para los usos domésticos;

h) Se prohibirá, del mismo modo, beber directamente agua del caño de estas fuentes; el que quiera utilizarlas con este objeto llevará siempre un vaso ó vasija apropiada;

i) El agua de los pozos ó aljibes se extraerá precisamente por medio de bombas elevadoras; de permitirse el uso del cubo, se exigirá que éste no se emplee en ningún caso más que para el referido objeto;

j) Se prohibirá el empleo del plomo para la construcción de los depósitos destinados á

contener el agua que haya de usarse para la alimentación;

k) Las alcantarillas, atarjeas y conductos de bajadas de los retretes deberán estar, cuando menos, á dos metros de las tuberías de conducción de agua potable.

**V. Vía pública.**

a) La altura de las construcciones particulares, en relación con el ancho de las calles, será la siguiente:

ANCHURA DE LAS CALLES	Altura de los edificios
Menos de 6 metros .....	6 metros
De 6 a 8 " .....	8 "
De 8 a 10 " .....	10 "
De 10 a 15 " .....	12 "
De 15 a 20 " .....	16 "
De más de 20 " .....	20 "

b) Se procurará que la orientación de las calles principales que se abran nuevamente sea de Norte á Sur, y que su trazado sea lo más recto posible;

c) Se procurará emplear para el pavimentado de las calles el sistema que más asegure su impermeabilidad. En todos los casos se sentará sobre un afirmado que reuna esta condición;

d) La limpieza de las calles se hará empezando por el riego de la vía pública con agua en tiempo normal y con soluciones de permanganato de potasio ó de calcio al 1 por 1.000. ó de creolina al 50 por 1.000, en tiempo de epidemia, y el barrido ulterior;

e) Los riegos sucesivos se harán con mangas provistas de lanzas, cubas ó cualquier otro mecanismo de fácil transporte que esparza el líquido en lluvia fina, para evitar que se levante polvo y queden encharcadas las calles;

f) Los porteros de las casas y los dueños de las tiendas, en la línea que ocupen éstas y durante el tiempo que estén abiertas, responden del trozo de acera que corresponde á la fachada de la casa; en tiempo de nieves cuidarán de levantar ésta y reunirla en el borde libre de la acera en seguida que concluya de caer;

g) Se prohibirá sacudir en la vía pública alfombras, vestidos, esteras, etc., después de las siete de la mañana en verano y de las ocho en invierno;

h) Se prohibirá igualmente arrojar ni depositar en la vía pública, fuera de las horas de limpieza de la misma, las basuras de las casas y los residuos y barreduras de las tiendas. En ningún caso se permitirá verter aguas sucias de lavado ó limpieza;

i) Por los encargados de la limpieza de las calles se conducirán á las bocas de las alcantarillas, donde existan, ó se recogerán en depósitos cerrados, para conducirlos á los vertederos ó lugares señalados al efecto, los residuos excrementicios de las caballerías y animales que circulen por las calles, á medida que se depositen, aprovechando el primer riego ó la primera limpieza para hacerlos desaparecer.

Sería muy conveniente la adopción, por los Municipios que contaran con recursos para ello, de uno de los procedimientos actualmente en uso para la destrucción por el fuego de las basuras de la población;

j) Cuando por las Compañías de alumbrado (eléctrico ó por gas), de tranvías, de teléfonos, de conducción de aguas ó por los mismos Municipios, para sus obras de alcantarillado, empedrado, etc., se levante una parte de la vía pública, removiendo el terreno, se procederá diariamente á regar las tierras sacadas al exterior con una solución al 5 por 100 de creolina ó cresilol, ó al 10 por 100 de sulfato de cobre, de manera que se humedezcan por igual las superficies puestas al descubierto. Este riego será por cuenta de la Sociedad ó entidad que ejecute ó haga ejecutar la obra;

k) En las poblaciones en que no exista sistema de alcantarillado, los pozos negros, depósitos, pozos Mouras, etc., que se utilicen para reunir los productos excrementicios de la vida de los habitantes, estarán contruidos de tal manera que esté asegurada su completa impermeabilidad, siendo su revestido interior perfectamente liso, sus dimensiones estarán de acuerdo con el volumen de materias que deban recibir, y se exigirá su absoluta incomunicación con el interior de las habitaciones.

El vaciado de estos depósitos se hará en las horas que resulten menos molestas para el vecindario, y siempre previa una desinfección por medio de la cal viva ó el sulfato ferroso.

## VI. CONSTRUCCIONES.

a) Se examinará el terreno en el que trate de edificarse una casa antes de proceder á los trabajos; si fuera húmedo en exceso, se procederá al drenaje en forma, llevando la conducción de aguas recogidas á la alcantarilla ó cauce más próximo; en estos terrenos se exigirá que los muros de cimentación estén protegidos contra la humedad por alguno de los medios conocidos en el día (fosas de aireación, capas aisladoras de los muros, ladrillos perforados, etc.);

b) En donde exista sistema de alcantarillado es obligatoria la unión de las bajadas y conducciones de las casas con aquél; toda casa nueva deberá disponer de dos canalizaciones de descarga: una para las aguas llovedizas y las de lavado de las

habitaciones (pilas de las cocinas, lavabos y baños), y otra para las procedentes de los retretes;

c) Los patios generales de las casas de nueva edificación deberán tener, cuando menos, tres metros de lado en las de un solo piso, cuatro en las de dos, seis en las de tres y ocho en las que excedan de esta última cifra.

Los patios de desahogo para las cocinas y retretes tendrán, cuando menos, dos metros de lado;

d) Cada habitación independiente, en cada piso, deberá tener, cuando menos, un retrete alumbrado y ventilado, respectivamente, por una ventana especial de 90 centímetros cuadrados de superficie útil; esa ventana se comunicará directamente con el exterior;

e) Donde sea posible, por existir distribución general de agua para la alimentación, esos retretes estarán provistos de *water-closets*, con su dotación necesaria de agua de un modelo que asegure la incomunicación completa de las habitaciones con la conducción general;

f) Todas las conducciones de descarga de aguas de limpieza ó fecales de las casas estarán provistas de sifones en su unión con la conducción á las alcantarillas, pozos negros ó cualquier otro sistema de colector usado en la localidad;

g) Donde exista servicio general de suministro de aguas, toda casa de nueva edificación tendrá, cuando menos en el patio, una fuente que no deberá servir, en ningún caso, para más uso que para tomar de ella el agua precisa para el consumo de los vecinos. Queda prohibido lavar, fregar ni hacer ninguna otras operación doméstica en la referida fuente;

h) Las construcciones y su distribución deben estar, en el conjunto y en cada local destinado á ser habitado, dispuestas y divididas de tal suerte y hechas con tales materiales que la luz y el aire encuentren libre acceso y que la habitación sea bien seca; á este efecto conviene que las piezas que hayan de ser ocupadas con más frecuencia y por más tiempo, y las alcobas, tengan exposición al Mediodía, mientras que las escaleras, las cocinas, los comedores y los retretes la tendrán al Norte ó al Este;

i) Todos los locales en los que se duerme, permanece habitualmente y trabaja, lo mismo que la cocina, deben tener ventanas que abran directamente al exterior;

j) Las alcobas deberán tener una capacidad que asegure, por lo menos, ocho metro cúbicos de aire por individuo que haya de utilizarlas; se prescindirá en ellas de toda clase de cornisas y escocias; los ángulos de unión de las paredes entre sí, y de éstas con el techo, serán redondeados, y aquéllas y éstos se blanquearán, estucarán, ó pintarán al óleo;

k) Ningún sótano puede ser, en totalidad ó en parte, habitado en las casas de nueva edificación. En las antiguas podrá tolerarse esta aplicación,

siempre que las piedras [*sic* Gaceta, *quiérese decir*: piezas] reunan las condiciones siguientes:

- 1.º Tener, cuando menos, 2,15 m de altura, y, de ellos, siquiera 0,90 m por encima del nivel del suelo exterior;
- 2.º Tener los pisos y las paredes impermeables y bien saneados;
- 3.º Tener una ventana de 0,90 m de superficie útil por cada diez metros cúbicos de capacidad de la habitación;

l) No se permitirá habitar ninguna buhardilla que tenga menos de 2,15 m de altura media, y cuya iluminación y ventilación natural no estén bien aseguradas;

m) El revestido interior de las paredes, techo y suelo de las habitaciones deberá mantenerse limpio y en buen estado; para el solado se preferirán los materiales impermeables (baldosín bien cocido, cemento comprimido, mosaico ó madera cubierta con barniz adecuado); las paredes y techos se blanquearán, estucarán ó pintarán al temple ó al óleo. El blanqueado se renovará, cuando menos, una vez al año; el pintado y estucado una vez cada cinco años;

n) En los edificios, sea cual fuere su clase, destinados para ser habitados, la altura de las habitaciones se ajustará á las mínimas siguientes:

Pisos bajos, 2,60 m.—*Idem* entresuelos y primero; 2,80 m.—Los demás pisos, 2,60 m.  
El fondo de las habitaciones no podrá exceder del doble de su altura;

o) No se permitirá alquilar ni habitar ninguna casa de nueva construcción mientras no hayan transcurrido seis meses (de Octubre á Abril) en invierno y cuatro (de Mayo á Septiembre) en verano, como máximo, desde la terminación de las obras. Esos períodos podrán reducirse á un minimum de tres y dos meses, respectivamente, en relación con las condiciones climatológicas de la localidad.

[*Se omiten las bases VII ALIMENTOS, VIII PANADERÍAS, IX VAQUERÍAS y X LAVADEROS Y BAÑOS*]

#### **XI. VIVIENDAS ECONÓMICAS Y CASAS PARA OBREROS.**

a) Las habitaciones destinadas á dormitorios tendrán las dimensiones necesarias para asegurar ocho metros cúbicos de aire por individuo y ventilación directa del exterior;

b) Un reglamento especial determinará el número máximo de habitantes que pueda tolerarse en cada casa destinada á obreros,

teniendo en cuenta sus condiciones de edificación y la capacidad de sus locales;

c) En toda casa de esta clase existirán, por lo menos, una fuente en el patio principal y otra en cada uno de los pisos, en el sito más cómodo, para que puedan servirse de ella todos los vecinos;

d) Queda prohibido lavar en estas fuentes ni utilizarlas para otro uso que el de tomar el agua necesaria para los servicios domésticos;

e) Queda igualmente prohibido beber agua directamente del caño de estas fuentes; el que quiera utilizarlas con este objeto, llevará siempre un vaso ó vasija apropiada;

f) Los propietarios de estas casas están obligados á blanquear todas las paredes y techos dos veces al año, en época normal, una en la primera semana de Marzo y otra en la primera de Octubre; la falta á esta disposición se castigará de la misma manera que se ha dicho en el artículo análogo referente á las casas de dormir [*sic*];

g) En todos los pisos y en los patios se establecerá el número necesario de *water-closets* de descarga automática, con su dotación de agua correspondiente y en habitación aislada y con ventilación directa del exterior, para el servicio de los vecinos. Este número no será nunca menor de uno por cada diez habitantes;

h) En todos los pisos se colocará una pila de piedra artificial y del tamaño conveniente, con su desagüe especial y su dotación de agua correspondiente, para que los vecinos puedan utilizarla en el lavado de sus ropas.

#### **XII. CASAS DE DORMIR.**

a) Las casas de dormir no podrán recibir un número de personas mayor del que permita la cubicación de las habitaciones destinadas á este objeto; esta cubicación será tal que asegure ocho metros cúbicos de aire por individuo;

b) Los dormitorios se establecerán con separación absoluta de sexos;

c) Cada dormitorio tendrá ventilación directa exterior, por ventanas ó balcones en la proporción de una por cada 20 metros superficiales; esas ventanas deberán tener, por lo menos; 1,20 metros de abertura útil, sin contar el marco;

d) En todas las casas de dormir deberán establecerse lavabos de fundición esmaltados ó mármol, con agua corriente para uso de los que á ellas acudan; esos lavabos estarán en la proporción de uno por cada diez asistentes;

e) Igualmente deberán tener *water-closets*, en número, cuando menos, de dos, uno para cada sexo, debidamente separados y con la dotación necesaria de agua;

f) Los techos y las paredes de todas las habitaciones de estas casas se blanquearán dos veces al año, por cuenta de sus propietarios: una

en la primera semana de Marzo y otra en la primera de Octubre;

g) No se autorizará la apertura de ninguna casa de dormir que no reúna las condiciones citadas; las ya existentes se ajustarán á ellas en un plazo máximo de seis meses.

### XIII. ESCUELAS.

a) Se elegirán para instalarlas casas bien orientadas, de preferencia al Mediodía, con las habitaciones en primer piso ó en bajo, pero en este último caso sobre sótanos bien aireados y secos, con ventilación suficiente y fácil y con iluminación lateral; tendrán las paredes y el techo pintados al óleo en color verde claro ó amarillo pálido, y el piso de madera de pino, barnizado con aceite de linaza hirviendo; una superficie que represente, cuando menos, 90 decímetros cuadrados por alumno y una altura mínima de 3,50 metros;

b) En todo local destinado á escuela y en habitación especial, se instalarán lavabos fijos en la pared, de jofaina basculante ó con vaciado automático, de hierro esmaltado y mejor aún de porcelana, con dotación de agua necesaria para el servicio de los alumnos, y el jabón y las dotaciones indispensables; aquél se renovará cuando sea preciso y éstas se cambiarán por otras limpias dos veces por semana;

c) Habrá en esos locales los *water-closets* necesarios, dispuestos de manera que los niños se vean obligados á sentarse sobre la taza ó recipiente, no pudiendo en ningún caso subirse sobre él: el funcionamiento de los depósitos de agua de esos aparatos será automático;

d) Las ventanas de la clase se abrirán completamente por espacio de cinco minutos en invierno y diez en verano, después de cada hora de permanencia de los alumnos. Durante este tiempo pasarán éstos á otra habitación, no volviendo á la clase hasta que se hayan cerrado las ventanas en invierno;

e) Se elegirá un mobiliario, entre los numerosos modelos hoy existentes, que impida toda posición viciosa en el alumno;

f) Se dispondrá una fuente para que los niños puedan beber el agua que deseen. Con este objeto y al lado de aquélla se tendrá siempre una taza de hierro esmaltado, que dos veces al día, cuando menos, se sumergirá durante media hora en agua hirviendo, después de haberla limpiado por los medios ordinarios;

g) La limpieza de los locales destinados á Escuelas se efectuará fuera de las horas de clase, sustituyendo el barrido por el empleo de paños humedecidos;

h) La temperatura de las clases no debe ser en invierno inferior á 14° ni superior á 18°. Para conseguir esto se dispondrá de un sistema de

calefacción, el más perfeccionado posible dentro de los recursos de la localidad, pero que debe reunir necesariamente las condiciones de no viciar el aire de las clases ni exponer á los alumnos á accidentes por el fuego;

i) No se consentirá la asistencia á las Escuelas de alumnos atacados de enfermedad contagiosa, incómoda, repugnante ó peligrosa. Serán especialmente vigiladas las afecciones cutáneas de naturaleza parasitaria, y especialmente la sarna y las tiñas; debiendo reconocer el inspector provincial ó el municipal, según los casos, á todos los alumnos tan pronto como se descubra el primer caso, retirando de la clase al atacado y procediendo inmediatamente á la desinfección del local;

j) El tiempo mínimo que deberá tardar en volver á la Escuela un alumno atacado de enfermedad contagiosa será de cuarenta días para los casos de viruela, escarlatina y tos ferina; de veinte días para los de difteria, y de quince para los de sarampión.

En todos estos casos, así como en los de fiebre tifoidea, se exigirá, para recibir nuevamente al niño en la Escuela, certificado médico en el que conste que no existe ya peligro de contagio, y que se han tomado todas las medidas necesarias de desinfección con sus ropas, libros y cuadernos;

k) Los niños en cuya casa haya ocurrido algún caso de enfermedad contagiosa, no podrán volver á asistir á las clases sin presentar certificado médico de no haber tenido contacto con el enfermo y de que no presentan síntomas de contagio;

l) Queda prohibida la costumbre establecida en algunas localidades de que los alumnos acompañen á los entierros de compañeros fallecidos de enfermedad contagiosa, infecciosa ó epidémica.

No se admitirá ningún alumno en las Escuelas públicas ni privadas, Colegios y establecimientos del Estado, la Diputación y el Municipio, que no presente el documento en que conste que han sufrido la vacunación ó revacunación, según su edad.

### XIV. CAFÉS.

a) Se exigirá que en todas las vidrieras, así interiores como exteriores, sean movibles hacia adentro los vidrios superiores, para facilitar la ventilación del local;

b) Para la instalación de las bombas que en algunos cafés se utilizan para subir la cerveza desde las cuevas al mostrador de despacho, se tendrán presentes las siguientes disposiciones:

- 1.º Los tubos que conducen el líquido deben ser de vidrio ó de estaño fino;
- 2.º El aire destinado á suministrar la presión se tomará, por un tubo especial, de los

patios, á una altura mínima de seis metros sobre el nivel del piso del mismo patio; este tubo tendrá su extremo libre encorvado hacia abajo, y el orificio de entrada estará obturado con un tapón de algodón hidrófilo, que se renovará cada ocho días;

- 3.º La limpieza de todo el aparato se verificará, con intervalos regulares, cuando más cada quince días;
- 4.º Estas mismas disposiciones regirán para los hoteles, restaurants, tabernas, merenderos, etc.

#### XV. CEMENTERIOS.

a) Se estudiará á la mayor brevedad posible la situación y emplazamiento de los actuales cementerios, examinando su orientación, distancia á las habitaciones, muy especialmente la naturaleza y composición de las aguas de filtración de los mismos, analizándolas detalladamente y precisando la distancia á que de ellos pasan los conductos ó cañerías de aguas potables, caso de que existieran en las inmediaciones, para poner en claro si esas filtraciones pueden influir en la composición de éstas;

b) Caso de que esa contaminación fuera posible, se establecerá un sistema de saneamiento del cementerio, llevando las aguas resultantes por el camino más corto, y en las mayores condiciones de aislamiento, á la alcantarilla ó corriente de agua de evacuación más cercana;

c) Por los municipios que cuenten con recursos para ello, se estudiará el medio de instalar en cada cementerio un horno crematorio, en el que se distribuirán todos los restos que hoy se confían á la fosa común, transcurrido el tiempo que señalan las disposiciones vigentes en la materia;

d) Queda prohibida toda visita en épocas fijas del año á los cementerios, especialmente en época de epidemia;

e) Se dispondrá que en tiempo de epidemia se cubra cada cadáver que se sepulte con una capa de cal viva de 50 centímetros, cuando menos, de espesor.

(...)

#### XVII. DEFENSA CONTRA LAS ENFERMEDADES CONTAGIOSAS.

a) Se prohibirá escupir en el suelo en todos los lugares públicos de reunión, iglesias, teatros, cafés, escuelas, fábricas, oficinas, coches, tranvías, etc., y en las aceras de la vía pública. A este efecto se dispondrá que en todos estos sitios se coloquen, distribuídas profusamente, escupideras metálicas conteniendo serrín de madera empapado en solución al 5 por 100 de sulfato de cobre, y rótulos ó

carteles en los que, con letras bien visibles, se recuerde este precepto; esos recipientes se vaciarán las veces que fuere necesario al día, en uno mayor, cuyo contenido, ó bien se arrojará por las mañanas en la alcantarilla más cercana, añadiendo, para hacer más fácil y completa esta limpieza, la cantidad precisa de solución de sulfato de cobre para dar fluidez á la mezcla, ó bien se destruirá por el fuego donde no hubiera alcantarillado.

Será conveniente que esta precaución se adopte también en los comercios, hoteles, escaleras y habitaciones de las casas particulares, y, en una palabra, en todas partes, puesto que, además de constituir un hábito de limpieza, es una precaución importantísima para prevenir el contagio de algunas enfermedades graves;

b) Será obligatorio el blanqueo, estucado ó pintado de aquellas habitaciones en las que hubiera permanecido un atacado de enfermedad contagiosa: esas operaciones se efectuarán después de una desinfección previa de esas paredes y techo por medio de la solución al 1 por 1.000 de sublimado ó del formaldehído, y los gastos producidos se abonarán por mitad entre el inquilino y la Administración municipal si aquél contara con recursos para ello, ó entre esta última y el propietario de la casa en el caso contrario;

c) Las Administraciones central, provincial y municipal exigirán que todos sus dependientes y las familias de éstos sufran la vacunación y la revacunación en tiempo oportuno, reclamando el comprobante de haberlo efectuado, que se entregará por las oficinas encargadas de este servicio;

d) Por el Estado, la Diputación y el Municipio se procederá en la época oportuna á la vacunación y revacunación del personal que de ellos dependa;

e) La vacunación y revacunación serán gratuitas para todas aquellas clases de la sociedad cuyos medios no las permiten abonar la pequeña cantidad que debe fijarse como retribución por esta clase de servicios;

f) En tiempo de epidemia se prohibirá la costumbre de la permanencia de los cadáveres en las casas. Esta prohibición se aplicará, en tiempo normal, siempre que se trate de fallecimiento por enfermedad infecciosa;

g) En tiempo de epidemia se aplicarán con todo rigor las medidas necesarias para asegurar el aislamiento en sus casas, y de no ser esto posible, en hospitales especiales de los enfermos;

h) En la casa en que ocurra un caso de enfermedad contagiosa, se tomarán las precauciones siguientes:

- 1.º Se desinfectarán dos veces al día, cuando menos, los retretes, vertiendo en cada uno y de una sola vez 10 litros de solución de sulfato de cobre al 5 por 100;

- 2.º Se dispondrá un recipiente apropiado, en el que se verterá una solución desinfectante. En ésta se sumergirán todas las ropas de cama é interiores de vestir, pañuelos, servilletas, etc., que utilice el enfermo, manteniéndolas veinticuatro horas, transcurridas las cuales, se aclararán y escurrirán, reuniéndolas aparte para enviarlas á lavar;
- 3.º Todo el utensilio que utilice el enfermo: vasos, copas, tazas, cucharas, etc., se pondrá aparte y se sumergirá, inmediatamente después de usado, en agua hirviendo, en la que permanecerá quince minutos, pasados los cuales podrá lavarse como de ordinario;
- 4.º En las escupideras y servicios que utilice el enfermo se pondrá serrín de madera empapado en solución al 5 por 100 de sulfato de cobre; con la misma solución se diluirán las materias recogidas para verterlas en los retretes de las casas á medida que vaya siendo necesario;
- 5.º En la habitación que ocupe el enfermo se suprimirán todas las colgaduras, tapices, alfombras y muebles de tapicería, dejando sólo los más indispensables para su servicio.

l) [*sic Gaceta*, en vez de i] Se prohibirá, bajo pena de multa que fijará la autoridad municipal:

- 1.º Que toda persona atacada de una enfermedad contagiosa se presente, sin haber tomado las precauciones necesarias, en la vía pública, tiendas, hoteles, tranvías y establecimientos de todas clases; si tomara algún coche, deberá antes prevenir al cochero de la enfermedad que padece. La prohibición anterior se hará extensiva á toda persona que esté encargada de cuidar á un enfermo de esta clase;
- 2.º Dar, vender, prestar, expedir ó exponer ropas de cama, vestidos ú otros objetos que hayan estado en contacto con individuos afectos de una enfermedad contagiosa y que no hayan sido previamente desinfectados;
- 3.º Que todo coche que con consentimiento del cochero haya transportado enfermo alguno de esta clase, vuelva á prestar servicio sin ser previamente desinfectado. El que haya tomado el coche abonará al cochero, además del precio del servicio, los gastos de desinfección, más una indemnización por el tiempo que pierde en esta operación;
- 4.º Que la casa, habitación ó departamento habitado por un enfermo infeccioso se

alquile nuevamente sin una desinfección previa, que será abonada por quien corresponda, con arreglo á las tarifas sanitarias vigentes [de 24 de febrero de 1908];

- 5.º Que ningún propietario de hotel alquile una habitación, sea cual fuere su clase, en la que haya permanecido un enfermo infeccioso, hasta que haya sido debidamente desinfectada;

m) Será obligación del médico que asista á un enfermo infeccioso avisar al servicio local de desinfección, para que éste proceda inmediatamente á practicarla, indicando la enfermedad de que se trata;

n) La desinfección se hará dentro de las veinticuatro horas siguientes á aquella en que se reciba el aviso, y comprenderá el local, los muebles y objetos que se encuentren en el mismo, y las ropas de cama y de uso del enfermo, las cuales se devolverán á la familia, una vez practicada la operación, con el documento que acredite haberse llevado á cabo;

o) Se transportará al hospital por cuenta de la Administración á todo atacado de enfermedad contagiosa que no disponga de una habitación especial para su uso exclusivo, ó que habite un cuarto ocupado por más de una familia.

### **XVIII. DEFENSA CONTRA LAS ENFERMEDADES CONTAGIOSAS EN LOS ANIMALES.**

En lo referente á los medios de defensa contra las enfermedades contagiosas de los animales, hay que ajustarse á lo que dispone el reglamento de policía sanitaria de los animales domésticos de 3 de Julio de 1904.

### **XIX. PENALIDAD.**

Las infracciones á los preceptos y disposiciones contenidas en el presente reglamento se castigarán en la forma y con la penalidad establecida en los arts. 201 á 209 (ambos inclusive) de la Instrucción general de Sanidad pública, aprobada por R. O. de 12 de Enero de 1904, y en los 356, 357, 547, 548, 549, 492, 595 y 596 del Código penal vigente, según el caso particular de que en cada momento se trate.

Madrid 12 de Octubre 1910.—Aprobado.—  
F. Merino.»

## Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

*Consejera Técnica de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.*

### NORMATIVA ESTATAL

#### REALES DECRETOS

- Real Decreto 103/2003, 24 enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de Galicia-Costa. (BOE 06.02.2003).
- Real Decreto 119/2003, 31 enero, por el que se crea y regula la Comisión Interministerial de Coordinación de la Administración Periférica del Estado. (BOE 13.02.2003).

#### OTRAS DISPOSICIONES

- Resolución 18 diciembre 2002 por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 noviembre 2002, por el que se autoriza la inclusión en la lista del Convenio de Ramsar de 2 febrero 1971, relativo a humedades de importancia internacional especialmente protegidos como Hábitat de Aves Acuáticas, de las siguientes Zonas Húmedas Españolas: Lago de Banyoles, Laguna de El Hito, Lagunas de Puebla de Beleña y Complejo Lagunar de la Albufera. (BOE 16.01.2003).
- Resolución 10 enero 2003 por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 diciembre 2002, por el que se fija un nuevo precio básico a nivel nacional por metro cuadrado de superficie útil, que servirá como referencia a efectos de la determinación de los precios máximos de venta y renta de las viviendas acogidas a las medidas de financiación cualificada del Plan de Vivienda 2002-2005. (BOE 16.01.2003).
- Orden 23 enero 2003 sobre modificación de normas del Plan General de Ordenación Urbana de Melilla. (BOE 03.02.2003).
- Orden 27 enero 2003, por la que, a los efectos de los Reales Decretos-Leyes 7/2002, 22 noviembre y 8/2002, 13 diciembre, se amplían los términos municipales y núcleos de población de la Comunidad Autónoma de Galicia y se determinan los correspondientes al Principado de Asturias y la Comunidad Autónoma de Cantabria. (BOE 28.01.2003).
- Orden 30 enero por la que se aprueba el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Cartagena, que incluye la Dársena de Escombreras. (BOE 13.02.2003).
- Orden 4 febrero 2003 por la que se aprueba el expediente de deslinde entre los términos municipales de Guriezo (Cantabria) y Trucios/Turtzioz (Vizcaya, País Vasco). (BOE 20.02.2003).
- Resolución 10 febrero 2003 de la Dirección General del Catastro, por la que se hace pública la relación de municipios a que se refiere la Disposición Final Primera de la Ley 53/2002, 30 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. (BOE 26.02.2003).
- Orden 4 marzo por la que se determina el volumen máximo de préstamos cualificados a conceder por entidades de crédito para financiar el programa 2003 del Plan de Vivienda 200-2005 y se asigna territorialmente parte del mismo. (BOE 10.03.2003).

Cerrado en BB.OO. 31.03.2003

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Administración Local

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 59/2003, 4 marzo, que crea la Entidad Local Autónoma de Domingo Pérez, del término municipal de Iznalloz, en la provincia de Granada. (BOJA 21.03.2003).</li> <li>— Decreto 60/2003, 4 marzo, que crea la Entidad Autónoma de El Palmar de Troya, del término municipal de Utrera, en la provincia de Sevilla. (BOJA 07.03.2003).</li> <li>— Decreto 83/2003, 25 marzo, que crea la Entidad Local Autónoma de Dehesas Viejas, del término municipal de Iznalloz, en la provincia de Granada. (BOJA 28.03.2003).</li> </ul>
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 28/2002, 17 diciembre, de creación de la Comarca de Cuencas Mineras. (BOE 24.01.2003).</li> <li>— Ley 31/2002, 27 diciembre, de creación de la Comarca de Campo de Cariñena. (BOA 08.01.2003 y BOE 29.01.2003).</li> <li>— Ley 1/2003, 11 febrero, de creación de la Comarca Sierra de Albarracín. (BOA 21.02.2003 y BOE 13.03.2003).</li> <li>— Ley 5/2003, 25 febrero, de creación de la Comarca de Sobrarbe. (BOE 21.03.2003 y BOA 19.03.2003).</li> <li>— Ley 7/2003, 12 marzo, de creación de la Comarca de la Comunidad de Teruel. (BOA 19.03.2003).</li> <li>— Ley 8/2003, 12 marzo, de creación de la Comarca del Bajo Martín. (BOA 19.03.2003).</li> <li>— Ley 12/2003, 24 marzo, de creación de la Comarca del Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp. (BOA 26.03.2003).</li> <li>— Ley 13/2003, 24 marzo, de creación de la Comarca del Jiloca. (BOA 26.03.2003).</li> <li>— <i>Decreto 346/2002, 10 noviembre, que aprueba el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales.</i> (Corrección de errores en BOA 24.01.2003).</li> <li>— <i>Decreto 347/2002, 19 noviembre, que aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales.</i> (Corrección de errores en BOA 24.01.2003).</li> <li>— Decreto 13/2003, 28 enero, que transfiere funciones y traspasa servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la Comarca de Campo de Belchite. (BOA 31.01.2003).</li> </ul>
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 166/2002, 19 noviembre, por el que se constituye en Entidad de Ámbito Territorial inferior al municipio el núcleo de Castillejo del Romeral, perteneciente al Municipio de Huete (Cuenca). (BOE 23.01.2003).</li> <li>— Decreto 173/2002, 10 diciembre, por el que se constituye en Entidad de Ámbito Territorial inferior al Municipio el núcleo Valeria, perteneciente al municipio de Las Valeras (Cuenca). (BOE 22.01.2003).</li> <li>— Decreto 181/2002, 26 diciembre, que regula los órganos a los que se deberán remitir los actos y acuerdos en las Entidades Locales, así como los órganos competentes en materia de tráfico jurídico de bienes de las referidas Entidades. (DOCM 03.01.2003).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración Local (*continuación*)

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 1/2003, 7 enero, que constituye en Entidad de Ámbito Territorial inferior al Municipio el núcleo de Gualda, perteneciente al Municipio de Cifuentes (Guadalajara). (DOCM 10.01.2003, BOE 08.02.2003 y Corrección de errores en DOCM 07.03.2003).</li> <li>— Decreto 2/2003, 7 enero, que constituye en Entidad de Ámbito Territorial inferior al Municipio el núcleo de Romancoas, perteneciente al municipio de Brihuega (Guadalajara). (DOCM 10.01.2003 y BOE 08.02.2003).</li> <li>— Decreto 20/2003, 4 febrero, que aprueba la constitución de la Entidad Municipal descentralizada de Rimat, en el término municipal de Lleida (Segrià). (DOGC 13.02.2003).</li> <li>— Decreto 49/2003, 20 febrero, que aprueba la constitución de la Entidad Municipal descentralizada de Rocalladura, en el término municipal de Valbona de les Monges. (DOGC 04.03.2003).</li> </ul>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley 2/2003, 11 marzo, de Administración Local.</b> (BOCM 18.03.2003).</li> <li>— <b>Ley 3/2003, 11 marzo, para el desarrollo del Pacto Local.</b> (BOCM 18.03.2003).</li> <li>— Decreto 179/2002, 5 diciembre, por el que se aprueba la alteración de los términos municipales entre los municipios de Coslada y Madrid, ambos en la provincia de Madrid. (BOE 17.01.2003).</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley Foral 30/2002, 10 noviembre, del Plan Especial 2004 en materia de Infraestructuras Locales. (BOE 15.01.2003).</li> <li>— Ley Foral 9/2003, 24 febrero, por la que se declara de utilidad pública y se aprueba la desafectación de 38.092 metros cuadrados de terreno comunal perteneciente al Ayuntamiento de Mendavia. (BON 28.02.2003 y BOE 21.03.2003).</li> </ul>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley 1/2003, 3 marzo, de Administración Local.</b> (BOE 24.03.2003 y BOR 11.03.2003).</li> </ul>

## Agricultura

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 43/2003, 25 febrero, que establece el procedimiento para la creación de nuevos regadíos de interés social. (BOA 12.03.2003).</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley Foral 3/2003, 14 febrero, por la que se añade una nueva disposición adicional a la Ley Foral 1/2002, 7 marzo, de Infraestructuras Agrícolas. (BON 21.02.2003 y BOE 21.03.2003).</li> <li>— Ley Foral 17/2003, 17 marzo, de Desarrollo Rural. (BON 21.03.2003).</li> </ul>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley 8/2002, 5 diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias.</b> (BOE 10.01.2003).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Aguas

PAÍS VASCO	— Decreto 33/2003, 18 febrero, que crea el Consejo del Agua y regula el procedimiento de tramitación del Plan Hidrológico de las Cuencas Internas. (BOPV 05.03.2003).
------------	---

### Espacios Naturales

ANDALUCÍA	— Decreto 57/2003, 4 marzo, que declara el Parque Natural del Estrecho. (BOJA 20.03.2003). — Orden 14 febrero 2003 que declara Parque Semiurbano Pinar del Hacho, en Antequera (Málaga). (BOJA 20.03.2003).
ASTURIAS	— Ley 12/2002, 13 diciembre, de declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias. (BOE 29.01.2003). — Decreto 15/2003, 13 marzo, que declara Monumento Natural el Tejo de Pastur (Illano). (BOPA 31.03.2003). — Decreto 15/2003, 13 marzo, que declara Monumento Natural los Meandros del Nora (Oviedo y Las Regueras). (BOPA 31.03.2003). — Decreto 15/2003, 13 marzo, que declara Monumento Natural la Torca Urriellu (Cabrales). (BOPA 31.03.2003).
CANARIAS	— Ley 6/2003, 6 marzo, de declaración del barranco de Veneguera como Espacio Natural Protegido. (BOCAN 19.03.2003). — Decreto 18/2003, 10 febrero, que declara Monumento Natural el Barranco del Draguillo, en la Isla de Gran Canaria. (BOCAM 25.02.2003).
CASTILLA-LA MANCHA	— Ley 5/2003, 27 febrero, que declara el Parque Natural del Barranco del Río Dulce. (DOCM 12.03.2003).
CASTILLA Y LEÓN	— Acuerdo 16 enero 2003 que incorpora el Espacio Natural "Sierra de Guadarrama" (Ávila y Segovia) al Plan de Espacios Naturales Protegidos. (BOCyL 22.01.2003).
CATALUÑA	— Decreto 23/2003, 21 enero, que incluye el espacio Castell-Cap Roig en el Plan de Espacios de Interés Natural, aprobado por el Decreto 328/1992, 14 diciembre, y modifica los límites del espacio Muntanyes de Begur. (DOGC 29.01.2003). — Decreto 39/2003, 4 febrero, que aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Nacional de Aiguestortes i Estany de Sant Maurici. (DOGC 19.02.2003). — Decreto 57/2003, 20 febrero, que modifica el Decreto 82/1994, 22 febrero, por el que se aprueba el Plan Especial de la Zona Volcánica de La Garrotxa, en lo que concierne a la delimitación interna del espacio en el municipio de Les Preses. (DOGC 10.03.2003).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales (*Continuación*)

MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 58/2003, 20 febrero, que modifica el Decreto 261/2001, 25 septiembre, de ampliación de los límites del Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa. (DOGV 10.03.2003).</li> <li>— Decreto 59/2003, 20 febrero, que prorroga la vigencia de las normas generales del Plan para la conservación de las áreas protegidas de las islas Medes. (DOGC 10.03.2003).</li> <li>— Ley 7/2003, 20 marzo, que modifica la Ley 6/1994, 18 junio, de creación del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama. (BOCM 31.03.2003).</li> <li>— Resolución 8 enero 2003 que da publicidad al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara. (BOCM 22.01.2003).</li> </ul>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 4/2003, 21 enero, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de El Prat de Cabanes-Torreblanca. (DOGV 28.01.2003).</li> </ul>
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 27/2003, 11 febrero, de modificación del Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la biosfera de Urdaibai. (BOPV 05.03.2003).</li> </ul>

## Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 11/2003, 28 enero, por el que se crea la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo y modifica el Decreto 445/1996, 24 septiembre, que regula la estructura orgánica de la Consejería de Obras públicas y Transportes. (BOJA 31.01.2003).</li> </ul>
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 10/2003, 14 marzo, que modifica el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno. (BOA 21.03.2003).</li> </ul>
ASTURIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 13/2003, 6 marzo, de primera modificación del Decreto 139/2002, 31 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social. (BOPA 14.03.2003).</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto Legislativo 1/2003, 1 enero, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro. (DOGC 17.01.2003).</li> <li>— Decreto 35/2003, 4 febrero, que modifica los Estatutos del Consorcio de la Vivienda de Barcelona, aprobados por el Decreto 420/2000, 27 diciembre. (DOGC 14.02.2003).</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 8/2003, 18 enero, que modifica la estructura orgánica de la Xunta. (DOG 20.01.2003)</li> </ul>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 195/2002, 26 diciembre, por el que se modifica el Decreto 323/1999, 11 noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Conserjería de Medio Ambiente. (BOCM 22.01.2003).</li> </ul>

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Estructura Orgánica (continuación)

MURCIA	— Orden 11 junio 2002, que modifica la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. (BOCM 22.01.2003).
	— Decreto 7/2003, 7 febrero, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio. (BORM 18.02.2003).
LA RIOJA	— <b>Ley 3/2003, 3 marzo, de Organización del Sector Público.</b> (BOR 15.03.2003 y BOE 26.03.2003).

### Medio Ambiente

ARAGÓN	— Orden 17 febrero 2003 que delimita las Áreas Medioambientales (BOA 24.03.2003).
CASTILLA-LA MANCHA	— <b>Decreto 178/2002, 17 diciembre, que aprueba el Reglamento General de Desarrollo de la Ley 5/199, 8 abril, de Evaluación de Impacto Ambiental y se adaptan sus Anexos.</b> (DOCM 15.01.2003).
CATALUÑA	— <i>Ley 16/2002, 28 junio, de Protección contra la Contaminación Acústica.</i> Recurso de inconstitucionalidad número 5762-2002, promovido por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 12.4, segundo inciso y 38.2. (BOE 17.03.2003 y DOGC 21.03.2003).
GALICIA	— <b>Ley 8/2002, 18 diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico.</b> (BOE 21.01.2003).
MADRID	— <b>Ley 5/2003, 20 marzo, de Residuos.</b> (BOCM 31.03.2003).
	— Ley 6/2003, 20 marzo, del Impuesto sobre depósito de Residuos. (BOCM 31.03.2003).
MURCIA	— Resolución 10 enero 2003 que hace público el Acuerdo del Consejo de Gobierno 13 diciembre, por el que se aprueban las Directrices de Protección del Medio Ambiente. (BORM 03.02.2003).
	— Resolución 10 enero 2003 que hace público el acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 diciembre por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas. (BORM 06.02.2003).
VALENCIA	— <b>Ley 7/2002, 3 diciembre, de Protección contra la Contaminación Acústica.</b> (BOE 10.01.2003).

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura

ANDALUCÍA	— <b>Ley 7/2002, 17 diciembre, de Ordenación Urbanística.</b> (BOE 14.01.2003 y corrección de errores en BOJA 18.02.2003).
	— Decreto 275/2002, 20 octubre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Conjunto Histórico, el sector delimitado a tal efecto de la población de Rociana del Condado (Huelva). (BOE 14.01.2003).

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura (*Continuación*)

ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 69/2003, 11 marzo, que establece la nueva delimitación del Bien de Interés Cultural denominado Conjunto Histórico de Arahal (Sevilla). (BOJA 02.04.2003).</li> <li>— <b>Ley 14/2003, 24 marzo, de reforma de la Ley 17/2003, 29 octubre, sobre la Plataforma Logística de Zaragoza.</b> (BOA 28.03.2003).</li> <li>— Decreto 10/2003, 14 enero, que declara Bien de Interés Cultural, en la figura de Conjunto Histórico, el espacio denominado "Rincón de Goya", en Zaragoza. (BOA 29.01.2003).</li> <li>— Decreto 11/2003, que declaran Bien de Interés Cultural, en la figura de Conjunto Histórico, el "Centro Histórico" de la ciudad de Zaragoza. (BOA 29.01.2003).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Resolución 31 enero 2003 de declaración de Bien de Interés Cultural de la delimitación del entorno de protección de la Zona Arqueológica denominada poblado talayótico de "Biniparratxet Petit" (San Lluís). (BOE 27.02.2003).</li> <li>— Resolución 31 enero 2003 de declaración de Bien de Interés Cultural de la delimitación del entorno de protección de la Zona Arqueológica denominada "Sant Agustí Vell" (Es Migjorn Gran). (BOE 27.02.2003).</li> <li>— Resolución 31 enero 2003 de declaración de Bien de Interés Cultural de la delimitación del entorno de protección de la Zona Arqueológica denominada "Santa Mónica" (Es Migjorn Gran). (BOE 27.02.2003).</li> <li>— Resolución 31 enero 2003 de declaración de Bien de Interés Cultural de la delimitación del entorno de protección de la Zona Arqueológica denominada "S'Engolidor" (Es Migjorn Gran). (BOE 27.02.2003).</li> </ul>
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Resolución 20 febrero 2003 que aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación de La Frontera (El Hierro). (BOCAN 04.03.2003).</li> </ul>
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley 1/2003, 17 enero, de modificación de la Ley 2/1998, 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.</b> (DOCM 27.01.2003).</li> <li>— Decreto 14/2003, 4 febrero, que declara la Microrreserva del Bonal del Barranco del Remilladero en el término municipal de Puebla de Don Rodrigo de la provincia de Ciudad Real. (DOCM 21.02.2003).</li> <li>— Decreto 15/2003, 4 febrero, que declara la Microrreserva del Bonal del Barranco de Riofrío en el término municipal de Saceruela de la provincia de Ciudad Real. (DOCM 21.02.2003).</li> <li>— Decreto 16/2003, 4 febrero, que declara la Microrreserva del Bonal del Barranco de los Membrillos en el término municipal de Puebla de Don Rodrigo de la provincia de Ciudad Real. (DOCM 21.02.2003).</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ley 9/2002, 14 noviembre, de Impulso a la Localización Industrial. (BOE 23.01.2003).</li> </ul>

<b>NORMATIVA AUTONÓMICA</b>	
<b>COMUNIDADES</b>	<b>LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES</b>

### Ordenación del Territorio, Urbanismo y Cultura (*Continuación*)

GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley 9/2002, 30 diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural.</b> (DOG 21.01.2003).</li> <li>— Resolución 12 marzo 2003 que hace público el Acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de la Administración General del Estado-Xunta de Galicia, en relación con el art. 47.5º, da la Ley 9/2002, 30 diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural. (DOG 24.03.2003).</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.</b> (BON 15.01.2003).</li> </ul>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Acuerdo 28 enero 2003 que aprueba definitivamente el Plan de Acción Territorial de carácter Sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación. (DOGV 30.01.2003).1</li> </ul>
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <i>Ley 3/1997, 25 abril, sobre participación de la Comunidad en las plusvalías generales por la acción urbanística.</i> Cuestión de inconstitucionalidad número 4707-2001, en relación con el artículo único, apartado primero. (BOE 12.02.2003).</li> <li>— <i>Ley 5/2002, 4 octubre, de segunda modificación de la Ley Reguladora del Plan General de Carreteras.</i> Recurso de inconstitucionalidad número 247-2003, promovido por el Presidente del Gobierno. (BOE 12.02.2003).</li> <li>— Decreto 205/2002, 17 diciembre, que califica como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, el Casco Histórico de Labastida (Álava). (BOPV 13.01.2003).</li> </ul>

### Transportes

CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Ley 15/2002, 28 noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano.</b> (BOE 02.01.2003).</li> <li>— Resolución 17 enero 2003 que ordena la publicación del Convenio Específico de Colaboración entre el Ministerio de Fomento, la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Valladolid, para el desarrollo de las obras derivadas del transformación de la Red Arterial Ferroviaria de Valladolid. (BOCyL 24.01.2003).</li> </ul>
-----------------	---

### Vivienda

ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 8/2003, 21 enero, por el que se acuerda la formulación del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2005. (BOJA 24.01.2003).</li> </ul>
BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Decreto 7/2003, 31 enero, que regula las ayudas complementarias al Plan de vivienda Estatal 2002-2005. (BOCAIB 08.02.2003).</li> </ul>

<b>NORMATIVA AUTONÓMICA</b>	
<b>COMUNIDADES</b>	<b>LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES</b>

**Vivienda (Continuación)**

CANARIAS	— <b>Ley 2/2003, 30 enero, de Vivienda.</b> (BOCAN 10.02.2003 y BOE 06.03.2003).
EXTREMADURA	— Decreto 8/2003, 28 enero, que aprueba el Reglamento de la Ley 8/1997, 18 junio, de Promoción de la Accesibilidad. (DOE 20.02.2003). — Orden 26 diciembre 2002 que modifica la Orden 26 noviembre, que aprueba el modelo de Célula de Habitabilidad y fija las condiciones que han de cumplir las viviendas ya construidas para su obtención. (DOE 07.01.2003).
MADRID	— Orden 30 enero 2003, que establece los precios máximos de venta de las viviendas protegidas. (BOCM 06.02.2003).
NAVARRA	— Decreto 279/2002, 30 diciembre, que determina los módulos aplicables a actuaciones protegibles en materia de vivienda para 2003. (BON 07.02.2003).
VALENCIA	— Orden 12 marzo 2003 que regula y convoca para el 2003 ayudas de Barrios Solidarios para fomentar la ejecución de Unidades Residenciales de Viviendas Protegidas y Equipamientos Solidarios. (DOGV 24.03.2003).
PAÍS VASCO	— Orden 30 diciembre 2002 que aprueba las Ordenanzas de diseño de Viviendas de Protección Oficial. (Corrección de errores en BOPV 11.02.2003).

Cerrado a BB.OO. 31.03.2003

## Recensiones y reseñas de libros recibidos

### **En el barrio Amón. Arquitectura, familia y sociabilidad del primer residencial de la élite urbana de San José, 1900-1935.**

Florencia QUESADA, Editorial de la Universidad de Costa Rica, Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas, 2001, San José de Costa Rica, 294 pp. ISBN: 9977-67-648-8<sup>1</sup>

Después de los clásicos y panorámicos ejemplos de Richard Morse, José Luis Romero y Ángel Rama en los años 1970 y 1980, la historiografía cultural urbana de América Latina ha producido una serie de obras enfocadas en ciudades particulares durante el período republicano. Un reciente caso de estudio que confirma esta tendencia ha sido escrito por Florencia Quesada, a propósito del aburguesado barrio de Amón, en San José de Costa Rica, el cual permite a la autora recrear los cambios de principios de siglo en la cultura urbana del país centroamericano. El fresco de la burguesía josefina y su telón de fondo es posible a partir de referencias teóricas, historiográficas y metodológicas a algunos autores con los que la autora reconoce su deuda en la introducción del libro: la concepción de Habermas (1995) sobre los dominios público y privado en la vida urbana moderna; la penetrante descripción de Romero (1976) de la europeizada cultura de las «ciudades burguesas» latinoamericanas; la ilustración que Needell (1987) hiciera de las instituciones elitistas en el Río de Janeiro de la *Belle-Époque*, entre otros.

Balanceando fuentes cuantitativas y cualitativas, Quesada combina archivos municipales y catastrales con un detallado análisis del censo de 1927, complementado con impresiones de viajeros y novelistas. Quizás la innovación más peculiar de su catálogo de fuentes, en comparación con otros recientes estudios de historia cultural urbana en América Latina sobre el mismo período (Almandoz, 1997; Gorelik, 1999; Ramón, 1999, por ejemplo), sea la incorporación de la historia oral a través de 29 entrevistas a antiguos residentes de Amón, así como la ilustración a través de fotografías extraídas de colecciones familiares. Estas fuentes son entrelazadas de manera elegante a lo largo de un discurso que ofrece una clara estructura, en la que la urbanización queda bien captada en sus dimensiones demográfica, espacial y cultural.

En el primer capítulo, Quesada describe las mejoras urbanas en la San José del 1900, con su renovación guiada por el modelo de progreso progresista y civilizador de los gobiernos liberales: obras de infraestructura como el Ferrocarril del Atlántico (1884) y los tranvías (1899), junto a la provisión de agua potable y electricidad, fueron complementadas por elegantes *boulevards*, tales como la Avenida de las Damas, símbolo de la renovación urbana de la capital. Otras áreas recreativas, como la antigua Plaza Mayor, que en 1868 comenzó la transformación que la convertiría en Parque Central, así como el Parque Morazán (1887), consolidaron la renovación del noreste de San José. Este sector atrajo el interés del terrateniente Amón Fasileau-Duplantier, hombre de negocios nacido en Francia, quien urbanizó en la última década del siglo el barrio que tomó su nombre.

La hipótesis de Quesada intenta demostrar, en el segundo capítulo, que los moradores de Amón eran la élite de San José (pp. 87-88), para lo cual la autora elabora un detallado —aunque no del todo convincente— examen del censo para el área. Además del hecho de que el año censal de 1927 es sólo uno y tardío año a partir del cual es difícil reconstruir la demografía de un período tan largo como el que el libro cubre, la ilustración de la condición elitista de Amón resulta más clara para mí de los retratos arquitectónico y cultural elaborados en los capítulos siguientes. Así, en el capítulo 3, el eclecticismo arquitectónico de las mansiones de Amón, que incluían los estilos victoriano, mudéjar y neo-colonial, muestra el gusto esnobista de una extranjerizada burguesía que —como en Vedado en La Habana o El Paraíso en Caracas— asoció la modernidad con lo que era diferente de los cánones coloniales y vernáculos. Esta modernidad asumió expresiones más prácticas y contextualizadas, sin embargo, en el dominio doméstico, el cual es develado y recreado minuciosamente por Quesada, siguiendo la concepción de Habermas y Olsen (1986) de la casa en tanto «microcosmo de la ciudad» (p. 157). En este sentido, no sólo la autora reproduce el proceso urbano de diferenciación funcional y social en los nuevos espacios domésticos, tales como la sala y el baño, sino que también decora esos espacios con los símbolos del status social, como el piano y otros muebles.

A través de diversas actividades en el dominio público, y apoyando su discurso principalmente en testimonios orales, Quesada logra ilustrar, en el

<sup>1</sup> Una versión en inglés de esta reseña ha sido publicada en *Planning Perspectives*, a la que agradecemos su autorización para reproducir esta versión castellana.

capítulo 4, la emergencia de una nueva «sociabilidad» en la burguesía de Amón. Desde inusuales ángulos en este tipo de historias culturales, mientras muestra reveladores y seductores hallazgos para tan diminuta metrópoli, la autora recorre esta sociabilidad a través de las organizaciones filantrópicas y de caridad que ayudaron a moldear la moral burguesa, a la vez que permitían a la mujer alcanzar más presencia en la vida pública. Quesada también detecta la nueva vida social en la sutil segregación observable en las retretas que tenían lugar en las plazas, así como en las representaciones del muy a la moda Teatro Nacional. Se prosigue este matizado análisis de diferencias sociales y de género en otros dominios y expresiones de la cambiante sociabilidad, tales como los clubes de los años 1920 y los nuevos deportes foráneos practicados por los jóvenes, los cuales contribuyeron a dar «identidad de clase» a la burguesía josefina (p. 239).

El capítulo 5 está dedicado a la cultura local de Amón y a su percepción como «barrio de clase alta» por parte del resto de la ciudad, para lo cual la autora introduce algunos fragmentos de novelas contemporáneas, muestras de un discurso literario cuya utilización más sistemática hubiera podido enriquecer todo el texto. Finalmente la autora nos da algunas conclusiones en las que el pequeño caso de estudio de San José es comparado con capitales más grandes de América Latina, como Río de Janeiro – perspectiva comparativa que también habría podido mantenerse a través del libro. Una contribución interesante de este capítulo —aunque no propiamente una conclusión— es la incorporación de un breve reporte sobre Amón, conjuntamente con Goya y Aranjuez, como distrito turístico del San José moderno, actualmente ocupado por hoteles y restaurantes.

A pesar de las limitaciones menores señaladas en relación a la combinación de fuentes, así como a la falta de perspectiva comparativa, lo que en ocasiones torna el discurso demasiado casuístico y descriptivo, el libro de Quesada se nos ofrece como un notable ejemplo de la historiografía cultural urbana en América Latina, especialmente por su inusitada exploración de la casa en tanto dominio de modernidad. La autora no sólo ilumina el caso de Amón y sus residentes, sino también San José como pequeña pero reveladora capital que confirma la modernización cosmopolita de las burguesías latinoamericanas de comienzos del siglo XX.

Arturo ALMANDOZ

## BIBLIOGRAFÍA

- ALMANDOZ, A. (1997): *Urbanismo europeo en Caracas (1870-1940)*, Fundarte, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, Caracas.

- GORELIK, A. (1998): *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- HABERMAS, J. (1995): *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Sociability*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- NEEDEL, J. (1987): *A Tropical Belle Époque. Elite, Culture and Society in Turn-of-the-century Rio de Janeiro*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OLSEN, D. (1986): *The City as a Work of Art*, Yale University Press, New Haven y Londres.
- RAMÓN, G. (1999): *La muralla y los callejones. Intervención urbana y proyecto político en Lima durante la segunda mitad del siglo XIX*, Sidea, Promperú, Lima.
- ROMERO, J. L. (1976): *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Siglo Veintiuno Editores, México.

**Endogenous development: networking, innovation, institutions and cities:** Antonio VÁZQUEZ BARQUERO, London and New York, Routledge 2002, ISBN.: 0-415-28579-8

El autor es profesor de Economía en la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido director del Instituto del Territorio y Urbanismo en Madrid y ha trabajado como consultor para la UE, OCDE y diversos Ayuntamientos y Gobiernos Autonómicos. Sus intereses investigadores se centran en temas de crecimiento económico, organización y producción, innovación y políticas de desarrollo local. Ha publicado más de cincuenta artículos y libros.

La globalización es un proceso que se caracteriza por el aumento de la internacionalización de la producción de bienes y servicios y el comercio internacional y particularmente por la creciente interdependencia de los mercados financieros. Su forma actual ha evolucionado con la creación de grandes regiones económicas como la Unión Europea, El Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano, El MERCOSUR. A la globalización se le asocia con la liberalización del comercio, el creciente papel de empresas privadas, generalmente multinacionales, y la emergencia de necesidades y demandas de nuevas instituciones para regular el proceso. Algunos sienten que no se determinan las preocupaciones sociales con lo que crece la desigualdad. Este punto de vista ha llevado a un movimiento de antiglobalización que demanda nuevos enfoques a la cuestión del desarrollo.

El comienzo del siglo XXI ha estado caracterizado por la expansión de las relaciones económicas, políticas e institucionales. Mediante el uso de casos internacionales el libro que aquí se reseña ilustra la respuesta local al reto de la creciente competencia.

El propósito del libro es mostrar que el desarrollo endógeno facilita una interpretación para comprender la dinámica económica y el cambio en este entorno de transformaciones económicas, organizacionales, tecnológicas, políticas e institucionales.

El libro introduce la idea del desarrollo endógeno, identificando las raíces teóricas y definiendo sus principales rasgos. Continúa indicando como el concepto puede usarse para entender la dinámica económica y mostrar como el concepto es relevante en el análisis económico e implementación política en tiempos de globalización.

Tras una introducción en la que se examina la globalización y el desarrollo, en la que se presenta el concepto de desarrollo el libro se organiza en tres partes:

La Parte I define y analiza el concepto de desarrollo endógeno. Después de identificar los procesos de desarrollo endógeno y de conceptualizar las estrategias de desarrollo local, esta parte promueve una discusión sobre las analogías y disparidades de este enfoque con algunas de las teorías del desarrollo tradicionales y las teorías del desarrollo territorial. Entonces ya se pueden definir las raíces teóricas del desarrollo endógeno y sus principales características.

La Parte II analiza el proceso involucrado en la mecánica de la acumulación de capital y el desarrollo local. Examina el papel de las instituciones, la innovación y organización de la producción en los procesos de desarrollo y la función de las ciudades en la globalización. Primero se describe e interpreta la formación de empresas y redes institucionales que mejoran la competencia territorial. Luego se analiza la creación y difusión de innovaciones reforzando el aspecto de las relaciones de las empresas con su entorno. Esta parte también incluye una discusión sobre el papel de las instituciones en los procesos de desarrollo, específicamente en el desarrollo local, así como un análisis de las funciones de las ciudades en la globalización y la formación de múltiples jerarquías en el sistema urbano. Se muestra y expone también la interacción entre tecnología, organización de la producción, instituciones y ciudades así como su efecto combinado en el desarrollo endógeno.

La Parte III argumenta que una nueva generación de políticas de desarrollo empieza a tomar forma. Tras describir el avance de las políticas de desarrollo local desde su aparición inicial a comienzos de los 80, se está teniendo en cuenta una nueva generación de políticas de desarrollo en Europa y más recientemente en Latinoamérica. La idea se basa en el hecho de que mayor globalización y competencia aumentan la diversidad espacial y estimula el comportamiento estratégico de los agentes económicos y de los actores públicos y privados. Unas iniciativas están orientadas a promover la calidad de los recursos humanos y la difusión de las innovaciones y el conocimiento, otras se centran en el desarrollo

sostenible de las ciudades, otras herramientas están diseñadas para mejorar la organización de la producción y redes mientras otras proponen estimular la dinámica institucional y facilitar alianzas entre actores, económicos, políticos e institucionales.

El trabajo será de interés especialmente para académicos y políticos de la planificación y el desarrollo y de la economía del desarrollo.

PPG

**Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions:** W. SALET & A. THORNLEY & A. KREUKELS, London and New York, Spon Press 2002, ISBN.: 0-415-27448-6

*Metropolitan Governance and Spatial Planning*, examina la relación entre la toma de decisiones de los ayuntamientos y las estrategias para coordinar la política espacial, esta relación se analiza a través de 19 ciudades-región de Europa y se comparan las similitudes y diferencias. El objetivo principal es examinar la interrelación entre la formulación de perspectivas estratégico-espaciales para toda el área metropolitana y los acuerdos de la gobernanza que hagan posible la toma de decisiones. Es necesario disponer de una gran coordinación para conseguir una política estratégica global. Tal coordinación tiene tres dimensiones:

- a) **Espacial**, que asegure que los diferentes niveles de la política, desde el nacional al local, pasando por el regional y metropolitano, sean consistentes entre sí. Las políticas de las áreas locales dentro de la región metropolitana también necesitan estar integradas.
- b) **Funcional** los diferentes usos del suelo y actividades que combinan e interactúan en una estrategia deben vincularse, por ej.: vivienda, transporte, desarrollo económico y sostenibilidad del medio ambiente.
- c) **Sectorial** las intenciones y recursos de los sectores público, privado y voluntariado necesitan acercarse para maximizar la coherencia de la política estratégica y facilitar su implementación.

Esta tarea de coordinación, para poderse llevar a cabo, requiere estructuras institucionales especiales. En los últimos años, se han producido cambios considerables en estas estructuras en las regiones metropolitanas europeas. La clave para la realización de la investigación, que ha dado lugar a el libro que aquí se refiere, es el grado en que estos cambios gubernamentales ayudan o impiden el proceso de

coordinación en la elaboración de la política espacial metropolitana.

Las principales cuestiones que se tuvieron en cuenta en la investigación en cada ciudad fueron: ¿existe un desencuentro entre la coordinación de la política estratégica y las estructuras de gobernanza? ¿cómo evolucionaron los acuerdos de gobernanza y como influyeron en el proceso de coordinación? Reuniendo los resultados para cada ciudad se demandó: ¿cuáles son las similitudes y diferencias entre las relaciones de política/gobernanza entre las ciudades? ¿Hasta donde se deben a las diferencias nacionales? ¿En que medida determinados cambios en la gobernanza son capaces de contribuir a la coordinación estratégica más que otros?

Con el fin de examinar estas relaciones, expertos de 19 regiones analizaron modelos de desarrollo espacial de su región, determinando las nuevas configuraciones metropolitanas que surgen como resultado de los cambios socio-económicos. Se centran entonces en la política espacial estratégica, investigando las políticas que se han formulado y cual ha sido la implicación de los gobiernos nacionales, regionales, metropolitanos y locales y, qué otros intereses han influido en estas políticas. Por fin, los autores se centran en las estrategias de la gobernanza metropolitana, investigan los cambios que han tenido lugar, quién inició los cambios y que razones se dieron para esto. El análisis tiene en cuenta las condiciones nacionales y europeas para la acción pública y privada.

Las ciudades deben formular sus políticas urbanas en un entorno muy complejo y turbulento, se enfrentan con diferentes presiones y problemas nuevos que, a menudo, crean condiciones contradictorias. El libro que aquí se reseña proporciona un marco teórico para estudiar estas cuestiones y las relaciona con una investigación detallada de cada ciudad-región. En el contexto de la globalización, las ciudades en los últimos veinte años han experimentado nuevos modelos de actividad que normalmente trascienden los límites de la política. La gestión de estos cambios por tanto, requiere un esfuerzo de coordinación ya que las ciudades han utilizado diferentes enfoques.

Las naciones de Europa han transferido muchas responsabilidades a la Unión Europea así como a sus regiones y ciudades. Gobernar se ha convertido, por tanto, en una actividad mas compleja y diferenciada.

Ha habido también un movimiento desde el gobierno a la gobernanza. Muchos organismos públicos, cuasi-públicos y privados se encuentran involucrados, en la actualidad, en la toma de decisiones que afecta al desarrollo urbano. El examen de las 19 ciudades-región muestra que

muchas de ellas se enfrentan con dificultades similares mientras algunas también proporcionan ejemplos interesantes de prácticas innovadoras. El libro concluye que el camino para encontrar estrategias que ligen las diferentes esferas de la acción metropolitana a través de la 'conectividad organizativa'.

Se estudiaron las siguientes ciudades-región: Londres, Birmingham, Cardiff, Estocolmo, Berlin, Frankfurt, Hannover, Stuttgart, Ámsterdam, Róterdam, Praga, Viena, Venecia, Milán, París, Bruselas, Marsella, Barcelona, Madrid.

Estas reflexiones se debatieron en Ámsterdam en febrero de 2001, en un Seminario organizado por el centro de estudios para el Medio Ambiente Metropolitano de Ámsterdam (AME).

PPG

#### **Desarrollo urbanístico de Salamanca en el siglo XX: planes y proyectos**

**en la organización de la ciudad:** David SENABRE LÓPEZ, Salamanca, Junta de Castilla y León Consejería de Fomento 2002, ISBN.: 84-9718-111-5

El siglo XX se definió en cada una de las etapas como la centuria representativa del desarrollo urbano y, por tanto, del urbanismo como método y ciencia social de la ciudad. En el ámbito occidental de nuestra cultura dicho fenómeno tuvo diferentes etapas y se reflejó de forma desigual sobre el tejido urbano de España.

Desde la primera Tesis Doctoral sobre la evolución de una ciudad, Granada, a cargo del profesor D. Joaquín Bosque Maurel, en 1956, la investigación del fenómeno urbano en España y su evolución ha sido, por fortuna, muy amplia, bajo análisis y disciplinas distintas pero todas complementarias en sus métodos y resultados..

En la Comunidad de Castilla y León existía una laguna de estudio. A pesar de que se podían encontrar investigaciones concretas sobre aspectos muy determinados de la ciudad de Salamanca, no se había emprendido, de forma completa, el análisis urbanístico de la ciudad monumental.

La Tesis, transformada en obra monográfica *Desarrollo urbanístico de Salamanca en el siglo XX: planes y proyectos en la organización de la ciudad*, ha venido a subsanar este vacío, investigando los entresijos que han permitido el crecimiento de la ciudad tal como hoy se conoce.

Salamanca ha ocupado una posición singular dentro de la historia urbanística de España del último siglo y ahora representa un ejemplo notable para el resto de la Comunidad, por haber conseguido conjugar pasado y presente; monumentos y nuevos usos; urbanismo e historia urbana. Se Ha convertido en un símbolo de la recuperación y rehabilitación urbanas, en sintonía

con la nueva idea de la ciudad, no sólo en Castilla y León sino para toda España.

Un siglo de análisis y diagnóstico urbanístico de Salamanca exige el diseño de una metodología integrada de inserción de la ciudad en el marco global de los procesos políticos, económicos y sociales del país, procediendo a una compartimentación cronológica ajustada que permite al lector el contraste entre dinámica de desarrollo local y marco estatal de referencia..

Atendiendo a tales premisas , porque aprender de la evolución urbana permite proponer crecimientos ordenados de futuro, del inmenso bagaje de información urbanística contenida en la publicación que se reseña, se pueden acotar por su relevancia profesional y aplicada, la relativa al grado de cumplimiento local de la legislación estatal específica, del desarrollo de las figuras del planeamiento y de la instrumentalización de las correspondientes prácticas gestoras municipales, en distintas etapas cronológicas:

*1900-1935.* En los tres primeros decenios del siglo XX, el autor corrobora el crecimiento espacial edificatorio (45%) y demográfico (142%) de la Salamanca capitalina, bajo criterios espontáneos productores de tejidos urbanos añadidos y desordenados, por efecto de la nula aplicación de la normativa urbanística estatal –hasta la redacción del primer *Proyecto de Ensanche* (1926), del *Plan Extraordinario de Mejoras Urbanas* (1928) y la elaboración del *primer Plano Parcelario de la ciudad* (1934-1940), que bloqueará hasta entonces cualquier pretensión de planificación urbana-, y la

conurrencia de incapacidad política (oligarquías caciquiles) e inoperancia gestora (fragilidad presupuestaria).

*1936-1956:* Una segunda etapa analítica, ilustra sobre la compleja dinámica urbana salmantina hasta mediados de los años cincuenta (1956), referencia obligada de la institucionalización del planeamiento urbanístico por la Ley del Suelo. A la absorción del crecimiento demográfico urbano (155%) contribuyen de forma aunada la redacción de las *Ordenanzas de la Construcción para el Interior y el Ensanche* (1939) y la disponibilidad del *Plano Parcelario* (1940) que permite al ingeniero José Paz Maroto, redactar el primer *Plan de Reforma Interior y Urbanización del Ensanche de Salamanca* (1944), cuyas operaciones relevantes se concretan en el desarrollo de la *Gran Vía*, el *Plan General de Saneamiento y Pavimentación (1949-1953)* y la construcción de conjuntos de viviendas de distintas calidades y destinos sociales en los barrios periféricos, conforme al abanico legal de los Planes Nacionales de Vivienda.

*1956-1977.* La tercera etapa de análisis, entre el Plan de Estabilización y la eclosión democrática, corresponde a la planificación desarrollista, económica y urbanística –de la iniciática Ley del Suelo de 1956 a la reformada de 1976-, con la gran «virtud» de caminar ambos procesos planificadores por derroteros divergentes.

*1978-1995.* La cuarta y última etapa analizada es apasionante por la conjunción de factores políticos y urbanísticos.

PPG

## Acuse de recibo

### Urbanismo

*Urbanística* : 119, luglio-diciembre 2002 INU Roma  
ISSN.: 1129-6526

*Town Planning Review*: 74/1 January 2002.  
Liverpool University Press Reino Unido  
ISSN.: 0041-0020

*EURE*: 85, diciembre 2002 Instituto de  
Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad  
Católica de Chile ISSN.: 0242-2794

*URBAN*: 7, verano 2002. Departamento de  
Urbanística y Ordenación del Territorio. ETSAM.  
ISSN.: 1138-0810

### Ciencias Regionales, Geografía

*Geographicalia*: 42, junio 2002 Universidad de  
Zaragoza ISSN.: 0210-8380

*Papeles de Geografía*: 35, 3n3ro-junio 2002.  
Universidad de Murcia, D.L.: 94-1984

*Estudios Geográficos*: 248/249, julio-diciembre  
2002 Instituto de Geografía y Economía, CSIC  
Madrid ISSN.: 0014-1496

*Ería*: 58, 2002. Universidad de Oviedo,  
Departamento de Geografía Oviedo  
ISSN.: 1136-5277

*Anales de Geografía de la Universidad  
Complutense*: volumen extraordinario, 2002  
Servicio de Publicaciones Universidad  
Complutense Madrid  
ISSN.: 0211-9803

*Anales de Geografía de la Universidad  
Complutense*: vol. 22, 2002 Servicio de  
Publicaciones Universidad Complutense Madrid  
ISSN.: 0211-9803

*Treballs de la Societat Catalana de Geografia*: 53-  
54, desembre 2002 Societat catalana de Geografia.  
Institut d'Estudis Catalans Barcelona  
ISSN.: 1133-2190

*Pere Gil, S.J. (1551-1622) i la seva Geografia de  
Catalunya*: J. IGLÉSIES Societat catalana de  
Geografia. Institut d'Estudis Catalans Barcelona  
2002 ISBN.: 84-9725-254-3

### Medio ambiente

*Residuos*: 69, noviembre-diciembre 2002.  
ATEGRUS Bilbao ISSN.: 1139-1987

*Pirineos*: 156 2001. Instituto Pirenaico de  
Ecología, CSIC, Jaca ISSN.: 0373-2568

### Transportes

*Rail International*: decembre 2002. Association  
International du Congrès de Chemins  
de Fer Bruselas

*Rail International*: janvier 2003. Association  
International du Congrès de Chemins  
de Fer Bruselas

### Sociología urbana y regional

*Economía y Sociedad*: 19, mayo-agosto 2002.  
Universidad Nacional. Facultad de Ciencias  
Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR,  
ISSN.: 1130-8001

*Política y Sociedad*: 39, 2, mayo -agosto 2002.  
Universidad Complutense Facultad de Ciencias  
Políticas y Sociología, Madrid ISSN.: 1130-8001

*Agrosociales y Pesqueros*: 195/2002 Ministerio de  
Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid  
ISSN.: 1575-1198

*Youth unemployment in the OECD:  
Demographic Shifts, Labour Market Institutions,  
and Temporary Employment and Segmentation  
in the Spanish Labour Market: An Empirical  
Analysis through the Study of wage  
Differentials*: M. A. DAVIA & V. HERNANZ .  
FEDEA Madrid 2002

*Efectos económicos de las inversiones ferroviarias  
en España en el periodo 1991-2007*: J. A. HERCE &  
S. SOSVILLA-RIVERO. FEDEA Madrid 2002

*Convergence in Social Protection*: S. SOSVILLA-  
RIVERO & J. A. HERCE & J. J. DE LUCIO.  
FEDEA Madrid 2003

*Revista Crítica de Ciências Sociais*: 63, outubro  
2002. Centro de Estudos Sociais Coimbra  
ISSN.: 0254-1106

*Inmigración, escuela y mercado de trabajo:*  
Colectivo Ioé Fundación La Caixa Barcelona 2002  
D.L.: 46111-2002

*Revista Internacional de Sociología:* 31,  
enero-abril 2002. Instituto de Estudios Sociales  
Avanzados. CSIC. Córdoba ISSN.: 0034-9712

*Sociedad y Utopía:* 20, 2002. Facultad de Ciencias  
Políticas y Sociología "León XIII" Madrid  
ISSN.: 1133-6706

*Revista de Ciencias Sociales:* 13, noviembre 2002.  
universidad Nacional de Quilmes Argentina  
ISSN.: 0328-2643

### Economía urbana y regional

*El Banco de España y la introducción del Euro:*  
R. FERNÁNDEZ, N. HORCAJADA Banco de España  
Madrid 2002 D.L.: 53767-2002

*Catastro:* 45, octubre 2001. Dirección General  
del Catastro. MEH. ISSN.: 1138-3488

*Revista de Estudios Regionales:* 64,  
septiembre-diciembre 2002 Universidades  
de Andalucía Málaga ISSN.:0213-7585

*Economistas:* 94, 2002 Colegio de Economistas  
Madrid ISSN.:0212-4386

*Economistas:* 95, 2003 Colegio de Economistas  
Madrid ISSN.:0212-4386

### Infraestructuras y Obras públicas

*Obra Pública ingeniería y territorio:* 61, 2002.  
Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales  
y Puertos, Barcelona ISSN.: 0213-4195

*Carreteras:* 124, noviembre-diciembre 2002.  
Asociación Española de la Carretera Madrid  
ISSN.: 0212-6389, 1999.

### Estadísticas

*Informe Mensual:* 253, diciembre 2002. La Caixa,  
Barcelona ISSN: 1134-1947.

*Informe Mensual:* 254, enero 2003. La Caixa,  
Barcelona ISSN: 1134-1947.

*Informe Mensual:* 255, febrero 2003. La Caixa,  
Barcelona ISSN: 1134-1947.

*Boletín estadístico:* diciembre 2002. Banco de  
España Madrid ISSN.: 0005-4798

*Boletín económico:* noviembre 2002. Banco  
de España Madrid ISSN.: 0005-3737

*Boletín económico:* diciembre 2002. Banco  
de España Madrid ISSN.: 0005-3737

*Boletín económico:* enero 2003. Banco de España  
Madrid ISSN.: 0005-3737

*Boletín mensual:* diciembre 2002. Banco Central  
Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

*Boletín mensual:* enero 2003. Banco Central  
Europeo Madrid ISSN.: 1561-0268

### Varios

*Fronteras y vertebración espacial ibérica:* Julián  
MORA ALISEDA (coord.), Cáceres, FUNDICOTEX  
2002, ISBN.: 84-920803-8-8

*Territorio y desarrollo sostenible:* Julián MORA  
ALISEDA (coord.), Cáceres, FUNDICOTEX 2002,  
ISBN.: 84-920803-7-X

*Ciudades Iberoamericanas:* 24, diciembre 2002.  
Unión de Ciudades Capitales  
Iberoamericanas Madrid

*Revista Universitaria:* 78, diciembre 2002 enero  
2003. Ediciones Pontificia Universidad Católica  
de Chile Santiago Chile ISSN.: 0250-3670

*Revista Valenciana d'Estudis Autònoms:* 37,  
septiembre-diciembre 2001. Generalitat  
Valenciana Presidencia Valencia ISSN.: 0213-2206

*Revista Valenciana d'Estudis Autònoms:* 37,  
monográfico Sociedad del conocimiento.  
Generalitat Valenciana Presidencia Valencia  
ISSN.: 0213-2206

*Carta local:* 145, febrero 2003. Federación  
española de Municipios y Provincias Madrid D.L.:  
M.2585-1990

*Hispania Epigraphica:* 8, 1998. Universidad  
Complutense Madrid ISSN.: 1132-6875

*Escena Revista de las Artes:* 49-50, 2001.  
Universidad de Costa Rica San José  
ISSN.: 1409-2522

*Revista de Filosofía de la Universidad de Costa  
Rica:* XL, 100 enero-junio 2002 Escuela de Filosofía  
Universidad de Costa Rica ISSN.: 0034-8252

*Revista de Filología y Lingüística  
de la Universidad de Costa Rica:* XXVII,  
julio-diciembre, 2001 Universidad de Costa Rica  
ISSN.: 0377-628X

*Publicações da UTL (1989 2001): CD.*  
Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa  
ISBN.: 972-98252-4-6

*Jornal da Universidade Técnica de Lisboa: XII, 17*  
junho, 2002 Universidade Técnica de Lisboa  
D.L.: 48447-91

*Unidades De Documentação 2002/2003:*  
Universidade Técnica de Lisboa ISSN.: 1645-5851

*Guia 2002/2003: Universidade Técnica de Lisboa.*  
Lisboa ISSN.: 0870-0338

*UTL em números: 1, dezembro 2001* Universidade  
Técnica de Lisboa. Lisboa D.L.: 1772335-02

## Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 30 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptorios:** se incluirán cuatro o cinco descriptorios de referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesauro y descriptorios propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y emilio en la red (además de los datos solicitados en 14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o *abstract* de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (e.i.: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de «Bibliografía citada» y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:
  - (1) **De libros:**  
AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro*, editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español*, editor, lugar, año)
  - (2) **De artículos:**  
AUTOR, nombre (año): «Título del artículo», en: *Título del libro o nombre de la Revista*, volumen: número: paginación, editorial y lugar.  
En caso de más de un trabajo del mismo autor y año, a éste se le añadirá una letra ordinal [(1996a; 1996b; etc.)].  
Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas y citas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breve comentario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse en el propio texto entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de 8), indicando solamente: (cfr. o vide AUTOR, año: pp. interesadas) [e.i.: «cita textual» (PÉREZ, 1985:213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en una hoja aparte. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver 9) y recopiladas al final (ver 8).
11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.

12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc. se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras, de las que 6 podrán ser a color. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas en disquete o zip (señalando bien claro el sistema operativo, nombre y número de la versión del programa) o en fotografía en color y/o blanco/negro, tanto en diapositivas como en reproducción fotográfica de papel. En otro caso irán en soporte original (máx. UNE A-3), en impreso o en reproducción fotográfica; *en ningún caso fotocopia, ni en b/n ni en color.* Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, emilio, página en la red, etc. del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en tres copias: una original completa y otras dos fotocopias (incluidas las figuras en color, en su caso) en las que *se habrán suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente). El trabajo, una vez notificada su aceptación para publicarlo, se deberá presentar siempre en un soporte informático adecuado en disquete de 3'5", Zip o adjuntado en un emilio, señalando siempre expresamente el sistema operativo y la aplicación de textos o/y tablas utilizado (ver nº 13).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción no expresamente solicitados serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran correcciones o enmiendas puntuales, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducir las y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. La decisión arbitral negativa se remitirá en un escrito de agradecimiento con copia textual de las observaciones arbitrales formuladas. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *siete días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
19. **Separatas:** una vez publicado un artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, veinticuatro separatas del mismo, así como un ejemplar del correspondiente número de la Revista.
20. Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos.
21. Toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales  
 Ministerio de Fomento  
 Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y  
 el Urbanismo  
 Subdirección General de Urbanismo

Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)  
 Teléfono: 91 597 8623 - 597 8319 (Paloma Pozuelo)  
 Fax: 91597 8604  
 From abroad: Tel. (34)915978310/19; Fax (34)915978604  
 e-mail: <CyTET@mfom.es>

## Publicaciones del Ministerio de Fomento

GERENCIAS Y OFICINAS MUNICIPALES DE GESTIÓN URBANÍSTICA. ANÁLISIS COMPARADO Y PROPUESTA OPERATIVAS.

Carlos de la Guardia y Jorge Castanyer.

128 págs. 21 x 30 cm.

DGATU. Madrid, 1985. 2,40 €

EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE TARRAGONA, RESUMEN ANALÍTICO.

Varios autores.

82 págs. 24 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1988.

7,51 €

LAS OBRAS PÚBLICAS Y EL URBANISMO: Los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado.

1.ª reimpresión

Martín Bassols Comá.

154 págs. 24 x 17 cm.

DGVUA. Madrid, 1994. 10,82 €

10 YEARS OF URBAN PLANNING IN SPAIN.

(3.ª edición. Versión inglesa).

188 págs. 24 x 30 cm.

ITUR. Madrid, 1991.

12,02 €

EL PIRINEO, PRESENTACIÓN DE UNA MONTAÑA FRONTERIZA=LES PYRENEES, PRESENTACIÓN D'UNE MONTAGNE FRONTALIERE.

Jean Paul Laboire y José María Palá.

121 págs. 29,7 x 42,5 cm.

MOPU-ITUR/DATAR. Madrid, 1989.

7,51 €

LOS PIRINEOS: MONTAÑA DE EUROPA. ACTAS DEL COLOQUIO.

Varios autores. 802 págs. 21 x 16 cm.

MOPU-ITUR/DATAR. Madrid, 1990.

6,01 €

EL TERRITORIO DEL CONSUMO COLECTIVO.

Varios autores.

149 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1988.

6,01 €

LA POLÍTICA DE REHABILITACIÓN URBANA EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN, EXPERIENCIAS Y EFECTOS.

Varios autores. 172 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1990.

6,01 €

CAMBIOS DE LA POBLACIÓN EN EL TERRITORIO.

(2.ª edición actualizada).

Varios autores. 158 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1991.

7,21 €

TERRITORIO Y CIUDAD EN LA ESPAÑA DE LA ILUSTRACIÓN.

858 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid 1991.

30,05 € (dos volúmenes).

LAS AGUAS INTERIORES EN LA ORDENACIÓN DEL LITORAL.

Juan Luis Suárez de Vivero.

168 págs. 21 x 29,7 cm.

ITUR. Madrid, 1992.

24,04 €

PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL. EN LAS AGLOMERACIONES METROPOLITANAS ESPAÑOLAS.

Ricardo Méndez, Inmaculada Caravaca.

232 págs. 21 x 29,7 cm.

DGPTU. Madrid, 1993.

10,82 €

LA CIUDAD DE LOS CIUDADANOS.

1.ª reimpresión.

386 págs. 17 x 24 cm.

DGVAU. Madrid, 1997.

29,45 €

NORMATIVA URBANÍSTICA ESTATAL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO.

Texto refundido de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana y sus reglamentos vigentes.

(5.ª reimp.).

488 págs. 17 x 24 cm.

DGPTU. Madrid, 1993.

12,62 €

EL LITORAL VALENCIANO: ANÁLISIS TERRITORIAL Y VALORACIÓN DE SU PROTECCIÓN. EL PAPEL DE LA ACTUAL LEGISLACIÓN SOBRE COSTAS.

Ramón Martín Mateo/Fernando Vera Rebollo.  
120 págs. 21 x 29,7 cm.  
DGVUA. Madrid, 1993.  
19,83 €

REHABILITACIÓN URBANA. ANÁLISIS COMPARADO DE ALGUNOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.

236 págs. 17 x 24 cm.  
DGVUA. Madrid, 1995.  
12,62 €

PROCEEDINGS OF THE 8th CONFERENCE ON URBAN AND REGIONAL RESEARCH.

UN/ECE-HBP. Madrid, 8-11 June 1998.  
UN-ECE/HBP

458 págs. 60 h. 21 x 29,7 cm.  
DGVAU. Madrid, 1998  
19,83 €

GUÍA DE DISEÑO URBANO

José Martínez Sarandeses, María Agustina Herrero Molina, María Medina Muro.

202 págs. 21 x 29,7 cm.  
DGVAU. Madrid, 1999  
22,84 €

ACTAS DE LA OCTAVA CONFERENCIA SOBRE INVESTIGACIÓN URBANA Y REGIONAL

UN/ECE-HBP. Madrid, 8-11 Junio 1998  
UN-ECE/HBP

417 págs. 21 x 29,7 cm.  
DGVAU. Madrid, 2001  
15,63 €

CUARTO CATÁLOGO ESPAÑOL DE BUENAS PRÁCTICAS.

CIUDADES INTEGRADAS  
FEMP/Ministerio de Fomento  
384 págs. 21 x 29,7 cm.  
DGVAU. Madrid, 2003  
48,08 €

INFORME SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS ESPAÑOLAS

135 págs. 21 x 29,7 cm.  
MFOM. Madrid, 2000  
90,15 €

LA CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO. MAPA HISTÓRICO DEL NORESTE DE LA PENÍNSULA IBÉRICA

José Ramón Menéndez de Luarda y Navia Osorio  
Estuche en tela de 31 x 25 cm. con sendos volúmenes.  
DGVAU. Madrid, 2002  
18,00 €

UN SIGLO DE VIVIENDA SOCIAL (1903-2003)

Ministerio de Fomento, Ayto. de Madrid-EMV y Consejo Económico y Social.  
Tomos I y II. 24 x 29 cm. (2003)  
35,00 €

PEDIDOS:  
CENTRO DE PUBLICACIONES  
Ministerio de Fomento  
Nuevos Ministerios. 28071 MADRID  
Tfnos. (91) 597 64 78/49 597 61 82  
Fax (91) 597 61 86/597 84 70  
Correo electrónico: cpublic@mfom.es

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio.
- Urbanismo.
- Ciencia regional.
- Infraestructuras territoriales y urbanas.
- Planificación y desarrollo.
- Vivienda y suelo.

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales  
Ministerio de Fomento  
Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo  
Subdirección General de Urbanismo  
P.º de la Castellana, 67  
28071 Madrid - España  
Teléfonos: 91 597 83 19 - 91 597 83 10  
Fax: 91 597 86 04  
correo electrónico: CyTET@mfom.es

Administración y suscripciones:

Centro de Publicaciones  
Ministerio de Fomento  
Pza. de San Juan de la Cruz, s/n.  
28071 Madrid  
Teléfonos: 91 597 64 49 - 91 597 64 78  
Fax: 91 597 61 86  
correo electrónico: cpublic@mfom.es

La Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

**Edita:**

Centro de Publicaciones  
Secretaría General Técnica  
Ministerio de Fomento ©

**Redacción:**

Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo

**Fotocomposición y fotomecánica:**

Fer, S. A.

**Imprime:**

Fer, S. A.

**SUSCRIPCIÓN ANUAL:**

España: 30 €  
Extranjero: 42 €

**Números sueltos:**

España: 9 €  
Extranjero: 12 €

Depósito Legal: M-10.422-1970  
ISSN: 1133-4762  
NIPO: 161-03-046-3



MINISTERIO  
DE FOMENTO

CENTRO  
DE PUBLICACIONES



00135

9 771133 476000